

ANALISA
1982—8

**PERSPEKTIF
ASIA-PASIFIK**



CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES



ANALISA

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai terbitan berkala yang menyajikan analisa-analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh Staf CSIS. Tetapi ANALISA juga menerima tulisan-tulisan dari luar CSIS dan menyediakan honoraria bagi karangan-karangan yang dimuat. Tulisan-tulisan dalam ANALISA tidak selalu mencerminkan pandangan CSIS.

Pemimpin Redaksi/

Penanggung jawab : Kirdi DIPOYUDO

Dewan Redaksi : Daoed JOESOEOF, Rufinus LAHUR, J. PANGLAYKIM, A.M.W. PRANARKA, Pande Radja SILALAHI, M. Hadi SOESASTRO, Harry TJAN SILALAHI, Jusuf WANANDI dan Rin Purwani BUDI

Redaksi Pelaksana : Kirdi DIPOYUDO, Rin Purwani BUDI

STT: S.K. Menpen R.I. No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978, tanggal 28-8-1978

ISSN 0126—222X

Redaksi : Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta Pusat, Telepon 356532-5

Tata Usaha : Biro Publikasi CSIS, Jalan Kesehatan 3/13, Jakarta Pusat, Telepon 349489

PENGANTAR REDAKSI	698
PERANAN JEPANG DALAM POLITIK DUNIA ANTARA KEPENTINGAN EKONOMI DAN TANGGUNG JAWAB POLITIK	
<i>Guenter DIEHL (diterjemahkan oleh Kirdi DIPO YUDO)</i>	701
POLITIK LUAR NEGERI RRC DI PASIFIK TAHUN 1980-AN	
<i>Endi RUKMO</i>	709
KAWASAN PASIFIK SELATAN DAN KEHADIRAN KEKUATAN-KEKUATAN ASING	
<i>Ronald NANGOI</i>	725
VIETNAM: ANTARA PEMBANGUNAN DAN PERTAHANAN	
<i>Oct. Ovy NDOUK</i>	742
PERUBAHAN PERANAN PBB DALAM MASALAH KOREA	
<i>Bantarto BANDORO</i>	756
KAMBOJA DAN LAOS: SOAL-SOAL GAWAT DI ASIA TENGGARA	
<i>Michael LEIFER (diterjemahkan oleh Asnani USMAN)</i>	767
PERANAN REGIONAL PAPUA NIUGINI DI PASIFIK SELATAN	
<i>Ronald NANGOI</i>	778

PENGANTAR REDAKSI

Walaupun sebagian besar sejarah Pasifik selama abad lalu adalah sejarah konflik, imperialisme, agresi, dekolonisasi dan perang saudara; dewasa ini kawasan tersebut telah menjelma menjadi pusat dinamisme dunia. Tampaknya kawasan ini telah mengalahkan kejayaan Cina, Timur Tengah maupun Eropa yang kini semakin memudar seperti yang disinyalir oleh William Seward lebih dari satu abad yang silam bahwa "... pada gilirannya pantai-pantai, pulau-pulau dan kawasan Pasifik akan menjadi medan utama kejadian di hari depan dunia." Penunjang perkembangan kawasan yang terpenting adalah semakin intensifnya interaksi ekonomi baik antara negara-negara di kawasan maupun dengan negara-negara di luar kawasan. Menanjaknya kawasan tersebut pada tahap pertama didukung oleh perkembangan ekonomi Jepang dan Amerika Utara secara dramatis di samping perkembangan negara-negara lain di kawasan. Keberhasilan Jepang di bidang perekonomian bahkan sempat menciptakan kejengkelan dan potensi konflik-konflik.

Berkaitan dengan semakin menanjaknya prospek di kawasan, meningkat pula arus modal dan investasi langsung oleh perusahaan-perusahaan internasional dan diikuti pengalihan teknologi yang penting artinya dalam menyumbang pada dinamika yang telah dicapai sekarang. Lebih dari 50% perdagangan internasional negara-negara yang menganut perikonomian pasar tergantung pada pasar di kawasan Asia Pasifik. Sebagai konsekuensi perkembangan semacam ini, timbulah interdependensi ekonomi yang semakin meningkat pula.

Kenyataannya, sebagian besar negara-negara di kawasan memiliki kekayaan alam dan sumber-sumber daya dan di antara mereka juga memiliki teknologi dalam tingkat yang telah lanjut. Secara demikian kawasan Pasifik memiliki potensi besar untuk mengambil peran penting dalam kehidupan bangsa-bangsa di dunia. Dewasa ini telah tampak hasil-hasil yang dicapai oleh bangsa-bangsa tersebut baik dalam bidang ekonomi, sosial dan budaya serta

politik. Tampaknya di abad-abad mendatang dituntut peran bangsa-bangsa di kawasan ini yang semakin besar dalam berbagai bidang kehidupan. Dengan pengelolaan dan pengaturan yang lebih baik dan disesuaikan dengan banyak kepentingan yang ada di kawasan tersebut diharapkan terbentuk suatu masyarakat Pasifik yang mampu berperan dalam menyumbang pada perdamaian dan kesejahteraan dunia.

Namun demikian pada gilirannya proses pertumbuhan ekonomi yang demikian dinamis akan menimbulkan perubahan-perubahan keadaan sosial dan secara demikian mempengaruhi keadaan politik negara-negara di kawasan tersebut. Dewasa ini terdapat pertikaian politik negara-negara besar yang mempengaruhi stabilitas kawasan itu. Konflik-konflik yang ada tampaknya sulit dipisahkan dari pertarungan global antara Amerika Serikat dan Uni Soviet (dengan RRC sebagai salah satu penyebabnya). Konflik di Indocina yang walaupun telah dicoba untuk diselesaikan dengan pembentukan pemerintahan koalisi baru-baru ini namun belum dapat diakhiri secara tuntas; ketidakpastian-ketidakpastian politik di Semenanjung Korea; serta meningkatnya kehadiran angkatan laut Uni Soviet di perairan Asia dan munculnya kekuatan asing di Pasifik Selatan misalnya, menyebabkan stabilitas kawasan terganggu.

Bangsa-bangsa di kawasan Asia-Pasifik yang berbeda baik budaya, latar belakang sejarah, sistem politik maupun perekonomiannya menjadi sumber konflik yang potensial, tetapi di lain pihak menunjukkan posisi yang unik di dunia. Hubungan bilateral antara bangsa saja tidak cukup, pendekatan regional kiranya lebih sesuai dengan permasalahan dan tantangan yang dihadapi.

Dalam rangka mempersiapkan bentuk kerja sama Asia-Pasifik di kemudian hari, ANALISA Agustus 1982 ini menyajikan beberapa karangan berisi permasalahan yang ada di kawasan ini sehingga dapat digunakan sebagai bahan pemikiran untuk mengidentifikasi dan menganalisa masalah dan prospeknya lebih lanjut.

Karangan pertama "Peranan Jepang Dalam Politik Dunia Antara Kepentingan Ekonomi dan Tanggung Jawab Politik," merupakan makalah Guenter DIEHL. Hubungan politik Eropa dan Jepang mendapat dimensi baru akhir-akhir ini setelah beberapa saat yang lalu Jepang mendapat kesulitan akibat perkembangan pesat perekonomiannya yang berorientasi ekspor itu. Karangan kedua ditulis oleh Endi RUKMO menyoroti politik luar negeri RRC di Pasifik tahun 1980-an. Selanjutnya karangan berjudul: "Kawasan Pasifik Selatan dan Kehadiran Kekuatan-kekuatan Asing," ditulis oleh Ronald NANGOI dan memberikan gambaran umum situasi kawasan tersebut dewasa

ini. Karangan keempat membahas keadaan Vietnam yang mengalami dilema alokasi dana antara perbaikan pembangunan dan pertahanannya, dan ditulis oleh Oct. Ovy NDOUK. "Perubahan Peranan PBB Dalam Masalah Korea," ditulis oleh Bantarto BANDORO, membahas peranan negara-negara besar dan perubahan komposisi keanggotaan PBB sehingga suasana perdebatan tentang masalah Korea terpengaruh. Karangan keenam bulan ini mengupas soal-soal gawat di Asia Tenggara yakni Kamboja dan Laos, ditulis oleh Michael LEIFER. Sebagai penutup ANALISA bulan ini disajikan karangan Ronald NANGOI mengenai peranan regional Papua Niugini di Pasifik Selatan.

Agustus 1982

REDAKSI

PERANAN JEPANG DALAM POLITIK DUNIA ANTARA KEPENTINGAN EKONOMI DAN TANGGUNG JAWAB POLITIK*

Sesudah 1945 tugas membangun suatu masyarakat yang sehat secara material dan mental di bagian bebas Jerman, yang sampai sekarang merupakan suatu negara terpecah, minta seluruh perhatian dan tenaga Jerman Barat. Integrasi Jerman dalam Masyarakat Eropa dan Aliansi Atlantik Utara adalah sesuai dengan tujuan-tujuan nasionalnya dan memenuhi kebutuhan jaman. Satu akibat sampingan, sebagian besar negatif, tetapi tak terhindarkan adalah bahwa untuk beberapa waktu Jerman Barat tidak melihat ke seberang cakerawala. Hal ini tidaklah mengherankan dari sudut Jerman Barat, tetapi dari pandangan sekarang merupakan suatu gejala aneh, bahwa Eropa Barat sebagai suatu entitas memerlukan waktu begitu lama untuk menunjukkan perhatian kembali atas dunia Timur. Hal itu bahkan berlaku untuk Jepang. Bekas PM Fukuda pernah mengatakan bahwa sesudah perang hubungan antara Jepang dan Eropa melalui Washington. Dengan alasan-alasannya sendiri Jepang memang memusatkan diri pada Amerika Serikat di ketiga bidang yang penting, yaitu politik, ekonomi dan kebudayaan. Sepintas lalu dampak Amerika Serikat atas Jepang adalah jauh lebih kuat daripada atas Eropa, yang telah mengenal dan mencerna begitu banyak invasi sebelumnya. Pendudukan asing bagi Jepang adalah suatu pengalaman yang sama sekali tidak dikenal dan orang-orang Jepang dengan inteligensi dan kemampuan mereka untuk belajar berusaha mengetahui mengapa musuh melakukan lebih sedikit kesalahan daripada mereka sendiri.

Satu konsekuensi proses itu adalah bahwa dengan mengurung diri dengan Amerika Serikat, Jepang menciptakan suatu potensi untuk kejengkelan dan konflik-konflik mendatang. Diversitas diabaikan. Dengan demikian dapat

*Diambil dari makalah Guenter DIEHL pada Konperensi Indonesia-Jerman yang diadakan bersama oleh CSIS (Jakarta) dan Institut fuer Asienkunde (Hamburg), Bali, 5-7 Juli 1982, oleh Kirdi DIPOYUDO.

dikatakan bahwa Jepang juga lambat menunjukkan perhatian untuk bagian-bagian dunia lainnya dan di bawah tekanan kebutuhan. Diperlukan hanya sedikit dorongan untuk melibatkan diri dalam usaha-usaha besar dan oleh sebab itu berbahaya dunia kita. Kenyataannya, Jepang sedikit banyak menjauhkan diri dari urusan-urusan internasional, suatu sikap yang oleh sementara orang dipuji sebagai kebijaksanaan, dan oleh lain-lain dikecam sebagai tidak bertanggung jawab. Suatu omongan beredar bahwa politik luar negeri Jepang adalah bahwa ia tidak mempunyainya.

Ketika kami tiba di Jepang pada tahun 1977 dan mulai melihat-lihat kami mendapat suatu gambaran yang berlainan. Tidak kami sadari bahwa apa yang kami lihat itu baru, suatu putaran dari sikap-sikap sebelumnya. Kemudian kami mendengar dari Duta Besar Yoshino, bahwa proses internasionalisasi memang baru mulai pada tahun 1977.

Seperti pada kebanyakan kasus serupa itu, perubahannya tidak terjadi secara mendadak. Tampak petunjuk-petunjuk lama sebelum 1977, tetapi paling tidak sejak 1977 itu Jepang secara aktif memperhatikan soal-soal dunia lagi dan bersedia ikut memikul tanggung jawab yang berpangkal pada perhatian itu. Sehubungan dengan itu timbul pertanyaan mengapa hal itu terjadi dan manakah alasan-alasannya. Kali ini kami tidak mau mengikuti kebiasaan untuk menyebutkan masalah-masalah ekonomi dahulu, apabila berbicara tentang Jepang. Kami akan mulai dengan politik dan dalam bidang ini dengan keamanan dan pertahanan. Konstitusi Jepang, yang ditulis pada tahun 1946 dengan bantuan Amerika Serikat, dalam pasal kesembilannya telah memasang suatu rintangan hebat terhadap pembangunan segala bentuk angkatan bersenjata. Orang-orang Jepang sebaik mungkin memanfaatkan pembatasan itu dan memusatkan usaha mereka untuk membangun suatu industri modern yang dapat bersaing. Amerika Serikat - eukup wajar - mengimbangi larangan itu dengan jaminannya untuk membela Jepang. Amerika Serikat adalah satu-satunya sekutu Jepang. Perjanjian tahun 1951/1960 hampir bersifat unilateral. Jepang tidak diwajibkan membela Amerika Serikat kalau negara ini diserang. Pengaturan itu menunjukkan percaya diri pimpinan Amerika Serikat tahun-tahun ini yang dibenarkan. Tetapi di lain pihak, bahkan tanpa mengetahui terlalu banyak perineian, seorang ahli soal-soal internasional mendapat kesan seolah-olah dalam kedua kasus, pada waktu penarikan maupun keterlibatan Amerika Serikat, cepat atau lambat perjanjian Jepang-Amerika Serikat itu pasti akan ditinjau kembali. Dalam kasus penarikan, Jepang akan diminta untuk menangani pertahanannya sendiri dan dalam kasus keterlibatan ikut memikul bebananya. Inilah tepat yang terjadi dan masih berlangsung terus.

Kita boleh memikirkan bahwa Jepang akan lebih banyak berusaha untuk pertahanannya sendiri dan bahwa ia akan ikut memikul beban Amerika

Serikat membela jalur-jalur laut dan udara di Pasifik, paling tidak dalam bidang pengintaian dan kontrol. Rupanya terdapat suatu konsensus yang meluas di Jepang bahwa hal itu harus dilakukan demi kepentingan umum. Mekanisme yang diperlukan dibangun secara pelan-pelan. Parlemen Jepang sekarang mempunyai suatu komite pertahanan yang tidak ada sampai 1981. Rancangan dan pembuatan senjata-senjata Jepang sudah berjalan. Suatu hari pasal sembilan konstitusi itu bisa diubah. Akan tetapi saat ini kecillah kemungkinan menemukan suatu mayoritas untuk amandemen konstitusi semacam itu. Apa yang harus dilakukan dapat dilakukan tanpa perubahan itu. Itulah rupanya pendapat umum sekarang ini.

Kalau kita sebentar menyisihkan keinginan partner Amerika Serikat mereka, kita bisa menanyakan apakah para pemimpin Jepang melihat perlunya bela diri atau, dengan kata lain, melihat suatu ancaman terhadap keamanan Jepang. Jawabannya ialah afirmatif dan memerlukan suatu komentar mengenai hubungan Jepang dengan Uni Soviet. Jepang beruntung dalam arti bahwa ia tidak mengalami mimpi buruk dan percobaan berat pembagian, biarpun Uni Soviet mempunyai rencana untuk membentuk zone-zone pendudukan termasuk seluruh Hokaido dan bagian utara Honshu. Akan tetapi Amerika Serikat tidak bisa dan tidak mau mencegah pendudukan Uni Soviet atas keempat pulau utara. Usaha-usaha diplomasi untuk menyelesaikan masalah itu tidak membawa hasil, kecuali satu hasil yang mungkin penting bahwa Uni Soviet bukan pihak dalam perjanjian perdamaian San Francisco (9 Agustus 1951). Karena fakta-fakta sejarah ini sudah terkenal, kami dapat membatasi uraian kami pada situasi sekarang ini.

Uni Soviet selama ini melawan segala usaha Jepang untuk menyelesaikan sisa masalah teritorial ini secara damai. Bahkan diadakannya perjanjian antara Cina dan Jepang tidak berhasil mengubah sikap para pemimpin Kremlin. Biarpun telah mengembangkan sistem-sistem senjata yang jauh jangkauannya, Uni Soviet rupanya berpendapat bahwa keempat pulau utara itu dan sudah barang tentu semua pulau Jepang merupakan suatu rintangan bagi aksesnya yang bebas dan aman ke Samudera Pasifik dan Samudera Hindia. Pulau-pulau itu memang merupakan rintangan serupa itu, tetapi milik Jepang. Kita tahu dengan pasti bahwa sayang Uni Soviet menempatkan kekuatan-kekuatan yang besar di Asia, termasuk kekuatan-kekuatan amfibi dan pendarat. Tiada gunanya membicarakan maksud-maksud Uni Soviet. Menyebutkan kemampuan-kemampuannya adalah suatu cara yang lebih aman kalau kita ingin membuat suatu kesimpulan. Pendek kata, kita tidak bisa mengabaikan kemungkinan suatu serangan Uni Soviet terhadap Jepang.

Dalam konteks ini bisa disebutkan bahwa Korea Selatan adalah satu-satunya bagian Benua Asia yang berhadapan dengan Jepang yang tidak

dikuasai golongan komunis. Dan di sini Cina dengan seluruh massa dan tenaganya muncul di panggung. Diadakannya Perjanjian Perdamaian dan Kerja Sama antara Cina dan Jepang tahun 1978 (8 Desember 1978) pada hemat kami merupakan salah satu kejadian penting yang kami saksikan selama masa jabatan kami sebagai Duta Besar di Jepang. Ia melambangkan perpaduan diam-diam kebijaksanaan-kebijaksanaan antara Jepang, Cina dan Amerika Serikat. Kalau kita melihat usaha-usaha mati-matian Uni Soviet untuk mencegah perjanjian itu, kita mendapat gambaran mengenai arti penting kejadian itu di mata Uni Soviet.

Perjanjian itu memperbesar stabilitas kawasan, terutama karena gagasan Uni Soviet mengenai suatu Sistem Keamanan Kolektif Asia untuk beberapa waktu tidak mungkin diwujudkan. Kata stabilitas di sini diambil dalam arti yang realistik. Ia bukan suatu perdamaian abadi, tetapi pencegahan suatu perang besar yang menghancurkan yang mendatangkan ketimpangan-ketimpangan dan ketegangan-ketegangan baru. Hal itu sudah penting seperti diketahui oleh setiap orang yang berkecimpung dalam pekerjaan operasional politik luar negeri.

Perjanjian itu rupanya juga mengisyaratkan pendekatan dasar Jepang terhadap masalah kerja sama dalam kawasan yang lebih luas, termasuk Benua Asia dan Pasifik. Agak terlambat Jepang mencoba membangun semacam struktur kolonial, tetapi pasti imperialis, pada awal abad ini, bukan pertama-tama karena impian politik tetapi di bawah tekanan untuk mengamankan arus bahan mentah dan lain-lain sumber daya yang tidak dapat ditemukan di pulau-pulau Jepang. Akan tetapi jaman kolonialisme dan imperialism telah lalu. Negara-negara yang menang dan kalah dalam perang yang besar itu harus mengakui kenyataan ini. Imperium Jepang tiada sisanya kecuali masalah-masalah bagaimana mengamankan arus oksigen untuk ekonomi Jepang. Penyelesaiannya bisa ditemukan dalam suatu kerja sama yang saling menguntungkan. Itulah yang paling tidak dicoba oleh Cina dan Jepang. Secara teoritis pendekatan yang sama juga mungkin antara Jepang dan Uni Soviet, tetapi tidak akan menjadi kenyataan selama arah umum kebijaksanaan Uni Soviet tidak berubah.

Konsep Kawasan Pasifik pada hemat kami juga dimaksud untuk mengantikan dominasi terbuka atau diam-diam dengan kerja sama yang disepakati secara bebas dengan negara-negara Kawasan Pasifik. Dr. Saburo Okita pernah menjelaskan kepada kami mengapa ia lebih menyukai gagasan "Konsep Kawasan Pasifik" (Pacific Basin Concept) yang agak kabur daripada "Masyarakat Pasifik" (Pacific Community). Ia mengira bahwa kata Masyarakat secara otomatis menimbulkan kesan bahwa modelnya adalah struktur Masyarakat Eropa yang agak padat dan terpadu.

Dr. Okita dan rekan-rekannya mengetahui faktor-faktor psikologisnya yang sensitif dan mereka akan puas kalau kerja sama, perdagangan dan pertumbuhan ekonomi hasilnya bisa dipertahankan untuk beberapa waktu mendatang. Kawasan Pasifik memang merupakan suatu zone pertumbuhan yang sangat penting dan mengesankan. Amerika Serikat sebagai suatu kekuatan Pasifik sudah barang tentu menyadarinya lebih dahulu daripada negara-negara Eropa, yang masih lamban meraba-raba arti penting titik berat baru ini.

Kerja sama ekonomi, kalau berhasil dan memperhatikan kebutuhan-kebutuhan para partner yang berbeda-beda, akhirnya juga akan mempunyai suatu akibat politik, menyingkirkan atau mengurangi ketegangan-ketegangan dan menyiapkan suatu hari depan penuh harapan dalam suatu kawasan dunia yang luas dan penting.

Jepang memberikan prioritas kepada kawasan Pasifik dan hal itu tepat. Akan tetapi pimpinan Jepang tidak secara berlebihan memusatkan usaha-usahanya di kawasan Pasifik. Sebaliknya, dalam suatu usaha yang inteligen dan direncanakan dengan baik Jepang waktu belakangan ini mengembangkan hubungannya dengan negara-negara Dunia Ketiga dalam suatu pendekatan yang tidak sentimental tetapi lugu. Ini kami sebutkan karena di Eropa unsur-unsur moral dan bahkan gagasan-gagasan amal telah mempengaruhi kebijaksanaan-kebijaksanaan pembangunan secara yang disayangkan. Amal diperlukan dalam banyak hubungan manusia. Nilainya tinggi dalam etika Kristen maupun dalam lain-lain agama, akan tetapi amal mudah menjadi unsur yang menjengkelkan dalam hubungan antar pemerintah. Semantik negara-negara donor dan penerima, yang digunakan begitu lama, juga menyesatkan. Negara-negara dan bangsa-bangsa tidak menginginkan amal dan tidak ingin dicap sebagai "negara-negara penerima" selama tiga dasawarsa. Kepentingan bersama adalah landasan yang lebih baik untuk hubungan kerja yang jujur secara intelektual dan oleh sebab itu juga menetap. Jepang melakukan jenis pendekatan ini, dan pada hemat kami secara berhasil. Pertumbuhan perdagangan Jepang dengan dunia berkembang adalah mengesankan dan bagaimanapun lebih cepat daripada pertumbuhan perdagangan semua partner Barat-nya. Dalam kebanyakan kasus Jepang sangat berkepentingan bukan saja untuk mendapatkan pasaran untuk hasil-hasilnya tetapi juga untuk mendapatkan bahan mentah yang sangat dibutuhkannya dari negara-negara ini. Di Jepang kebijaksanaan pembangunan diarahkan pada tujuan itu. Orang tidak perlu segan mengenai hal itu. Kecaman di Dunia Ketiga relatif lunak mengenai kebijaksanaan Jepang, kecuali mengenai volume usaha bantuan ekonomi Jepang yang relatif kecil.

Kendati usaha-usaha diversifikasi ini, secara ekonomis Jepang masih terlalu terlibat dengan Amerika Serikat. Negara ini memainkan peranan yang

dominan di setiap bidang dan oleh sebab itu kejengkelan ekonomi mempunyai suatu akibat negatif yang hampir langsung atas iklim politik. Dalam hubungan ini perlu diperhatikan bahwa setiap Pemerintah Amerika Serikat menyatakan bahwa hubungan dengan Jepang merupakan hubungan yang paling penting dengan suatu negara tunggal. Bahwa hal ini juga benar bagi Jepang dalam arah yang lain adalah jelas. Tidaklah bertentangan dengan prioritas yang diterima dan diinginkan di kedua pihak bahwa orang-orang bijaksana berpendapat bahwa adalah lebih sehat untuk memperluas jaringan ini dan membuatnya kurang eksklusif. Konsep hubungan segi tiga (trilateral) bersumber pada penilaian ini.

Di sini kita harus menengok ke Eropa. Benua tua ini harus memainkan suatu peranan penting dengan banyak cara dan dalam kerangka Eropa yang umum Jerman Barat mempunyai suatu fungsi khusus. Bangsa-bangsa Eropa telah lama melepaskan aspirasi-aspirasi kolonial atau imperialis di Asia. Jerman Barat sendiri kehilangan koloni-koloninya pada waktunya. Bangsa-bangsa Pasifik dan Asia tidak mempunyai kepentingan kekuasaan-politik yang langsung di Eropa. Negara-negara Eropa ingin melindungi kedaulatan mereka sendiri hanya untuk memastikan bahwa keputusan-keputusan mereka benar-benar keputusan-keputusan mereka, dan oleh sebab itu mereka ingin mengamankan kemerdekaan mereka. Mereka siap untuk bekerja sama secara damai dan bermain menurut aturan-aturan. Mereka membawa budi yang inventif (pandai menemukan) dan kreatif, ketrampilan teknis dan suatu bekal penting yang lain, yaitu tradisi memahami kebudayaan-kebudayaan lain yang tinggi peradabannya, suatu pengertian yang bersumber pada peradaban matang mereka.

Adalah mengherankan bahwa kebanyakan orang Eropa mempunyai kesulitan-kesulitan untuk memahami Jepang. Jepang dan Eropa, menyusul bertahun-tahun komunikasi yang agak lemah, baru-baru ini mulai melihat satu sama lain dengan perhatian dan bahkan kepesonaan. Orang-orang Eropa tidak banyak belajar dari pengalaman-pengalaman mereka yang lampau. Mereka menganggap enteng Jepang secara yang mengejutkan. Identitas nasional Jepang hanya dikenal secara kabur. Kritisisme agresif yang menyusul keberhasilan ekonomi Jepang di pasaran Eropa dan lain-lain kawasan terutama berpangkal pada ketidaktahuan.

Hanyalah wajar mengatakan bahwa di satu pihak kecenderungan Jepang yang lama untuk tidak menerangkan diri mereka sendiri, untuk begitu terlibat dan puas dengan kepribadian mereka sendiri sehingga mereka tidak merasa perlu membuka diri, membuat pemahaman Jepang suatu tugas yang sulit. Akan tetapi pasti tidak mustahil. Waktu belakangan ini Jepang banyak berusaha untuk menerangkan negaranya, untuk memberikan informasi

mengenai strukturnya, kebiasaan-kebiasaan dan kekuatan-kekuatan penggeraknya. Setiap orang yang mau dapat belajar dan mendapat informasi mengenai Jepang. Kini telah terdapat pengertian yang lebih besar daripada dua atau tiga tahun yang lalu. Namun sejumlah argumen berlangsung terus.

Kita mendengar bahwa Jepang melaksanakan suatu kebijaksanaan ekspor yang agresif, mengijinkan dumping (banting harga) dan bahwa ini mungkin akibat upah-upah yang rendah dan bahwa Pemerintah Jepang secara diam-diam atau terang-terangan mendorong praktek-praktek itu.

Sementara organisasi industri di Eropa telah mengadakan studi terperinci dan mempelajari gejala-gejala itu dengan baik. Hasilnya ialah bahwa kebanyakan tuduhan itu tidak benar dan dalam kasus-kasus di mana tuduhan-tuduhan itu ada benarnya akibatnya atas daya saing yang umum hanya bersifat marginal. Kekuatan ekonomi Jepang sebagian terbesar bersifat non-material, demikian kesimpulan mereka.

Kita juga mendengar bahwa Jepang menutup pasarnya sendiri. Ini memang kebiasaan Jepang dan kebiasaan itu berakar sangat dalam. Akan tetapi pemerintah maupun kalangan bisnis Jepang rupanya mengerti bahwa sikap tradisional ini sekarang lebih merugikan daripada menguntungkan dan mereka bertindak sesuai dengan itu. Kita sekalian mengenal cerita-cerita keberhasilan yang sangat mengesankan yang dialami perusahaan-perusahaan asing di Jepang, sendiri atau dengan partner-partner Jepang. Dalam setiap kasus suatu usaha yang intiligen merupakan kunci keberhasilan, yaitu suatu usaha untuk mengenal rakyat dan pasarannya.

Kita juga mendengar bahwa Jepang harus menghentikan surplus perdagangannya, bahwa ia harus mengusahakan suatu hubungan ekspor-impor yang berimbang. Pada hemat kami ini tidaklah mungkin. Jepang praktis tidak mempunyai bahan mentah dan oleh sebab itu harus mengimpor prosentase bahan mentah dan barang setengah jadi yang lebih tinggi dan prosentase barang jadi industri yang lebih rendah daripada lain-lain negara industri. Kalau Jepang bisa meningkatkan impor barang jadi menjadi 30% secara mantap, hal itu sudah akan merupakan suatu kemajuan. Ini merupakan suatu target yang realistik. Jepang memang harus menemukan neracanya, tetapi di bidang pembayaran. Tokyo harus muncul sebagai suatu pusat perbankan dan asuransi yang penting. Hal ini rupanya sedang diusahakan.

Sayang, Masyarakat Eropa mengalami banyak kesulitan untuk merumuskan suatu kebijaksanaan bersama terhadap Jepang. Alasan utamanya ialah tingkat produktivitas yang berbeda-beda, inflasi dan filsafat ekonomi yang bermacam-macam yang membimbing tindakan-tindakan pemerintah di

Eropa. Kedua pihak kadang-kadang agak jemu karena berkali-kali mengulangi tuduhan-tuduhan satu sama lain. Namun, sejauh ini hubungan dasarnya ditandai keyakinan bahwa mereka harus bekerja sama karena kombinasi tenaga mempunyai sejumlah pengaruh positif atas perkembangan ekonomi pada umumnya di seluruh dunia. Partisipasi Jepang dalam pertemuan-pertemuan puncak merupakan lambang kesediaannya untuk menerima tanggung jawab yang lebih luas.

Sangat menggembirakan bahwa hubungan politik Eropa dan Jepang mendapatkan dimensi-dimensi baru tahun-tahun terakhir ini. Kejadian-kejadian di Vietnam, Iran, Afghanistan dan Polandia, untuk menyebutkan hanya beberapa, telah memperkuat keyakinan bahwa interdependensi merupakan suatu kenyataan. Konsultasi-konsultasi politik yang diusahakan oleh Jepang dengan pemerintah-pemerintah Eropa dan kesediaan mereka untuk memberikan tanggapan tanpa ragu-ragu tidak boleh diremehkan. Semuanya itu telah memasukkan suatu unsur baru yang kokoh dalam kerangka politik dunia bebas. Usaha ini harus dipertahankan dan diperhatikan. Mengabaikan jenis kerja sama ini akan merupakan suatu kesalahan besar.

Bagi Jepang banyak di antara prakarsa-prakarsa dan kegiatan-kegiatan belakangan ini adalah baru dan tidak dikenal. Orang-orang Eropa tidak selalu mengerti, bahwa kebijaksanaan-kebijaksanaan yang telah menjadi kebiasaan mereka, masih merupakan usaha-usaha yang berani bagi Jepang. Kita harus menghargai keberanian yang diperlukan untuk melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang baru ini di Jepang dan sejauh mungkin mengusahakan agar berhasil.

Suatu Jepang yang mengalami frustrasi bisa kembali ke sikap yang lebih melihat ke dalam dan bahkan nasionalis, kalau ia merasa bahwa aspirasi-aspirasinya yang wajar tidak dapat diwujudkan dalam komunitas bangsa-bangsa yang bersahabat. Ini akan merugikan Jepang dan dunia bebas sebagai suatu entitas.

POLITIK LUAR NEGERI RRC DI PASIFIK TAHUN 1980-AN

Endi RUKMO*

PENDAHULUAN

Politik luar negeri Republik Rakyat Cina (RRC) di kawasan Pasifik ini menarik untuk dibahas, terutama bila ditinjau dari sifat hubungan antara RRC dan negara-negara di kawasan ini. Pada dasarnya RRC mempunyai dasar politik luar negeri yang khas tidak saja dalam hubungan yang didasari oleh ideologi, kepentingan nasional dan pemikiran tradisional Cina, tetapi juga dalam hubungan yang didasari oleh suatu teori pembagian dunia yang telah digunakan oleh RRC yaitu "Teori Tiga Dunia."

Dalam hal ini pentingnya kawasan Pasifik untuk RRC adalah karena negara-negara kunci yang terlibat langsung dengan kepentingan negara itu secara geografis terletak di kawasan seperti Uni Soviet dan Amerika Serikat (AS) yang oleh RRC digolongkan dalam Dunia Pertama, Jepang dalam Dunia Kedua dan negara-negara sedang berkembang seperti negara-negara ASEAN yang digolongkan dalam Dunia Ketiga. Secara teoritis RRC memasukkan dirinya ke dalam Dunia Ketiga dan bersama-sama dengan negara-negara lainnya dari dunia ini ingin membentuk suatu *front persatuan* guna menghadapi kaum imperialis, kolonialis dan hegemonis atau dengan kata lain front persatuan itu hendaknya ditempuh oleh Dunia Ketiga untuk menghadapi baik Dunia Pertama maupun Dunia Kedua.

Yang menjadi pertanyaan di sini adalah apa yang menjadi sasaran utama RRC dalam menjalin hubungan luar negerinya di kawasan Pasifik itu. Apakah RRC tetap akan mempraktekkan teori Tiga Dunia-nya di kawasan ini atau mempunyai dasar lain yang lebih diutamakan. Mengingat perkembangan

*Staf CSIS.

sejarah hubungan luar negeri RRC tampaknya negara ini secara nyata sedang mengejar suatu cita-cita yang lebih didasari oleh kepentingan nasionalnya, terutama pada waktu ini di mana Kelompok pragmatis yang dipimpin oleh Deng Xiaoping mendominasi baik pemerintahan maupun Partai Komunis Cina.

Meskipun dalam banyak kesempatan para pemimpin RRC masih sering menyatakan politik Tiga Dunia-nya kepada para pemimpin negara-negara sedang berkembang di kawasan ini, pernyataan-pernyataan seperti itu perlu diragukan kebenarannya. Kenyataannya RRC pada awal dekade 1970-an telah mulai mengubah dasar politik luar negerinya dengan mengutamakan kepentingan nasional terutama *keamanan dan kepentingan ekonomi*.

Sejak konfliknya dengan Uni Soviet memuncak pada tahun 1969, ketika terjadi insiden-insiden perbatasan antara kedua negara itu, RRC mulai memandang Uni Soviet sebagai *musuh nomor satu*, dan menuduhnya sebagai negara yang mempunyai ambisi hegemoni yang paling besar di dunia ini, lebih-lebih sehubungan dengan invasi Vietnam yang didukung Uni Soviet ke Kamboja dan keterlibatan langsung pasukan Uni Soviet di Afghanistan pada tahun 1979. Sejak saat itu RRC merasa bahwa Uni Soviet telah menjadi semacam ancaman nyata yang perlu dihadapi lebih dahulu. Jadi karena kepentingan keamanan nasionalnya itulah RRC terus berusaha mencari penyesuaian-penesuaian baru di kawasan Pasifik ini khususnya untuk menghadapi ancaman dari Uni Soviet.

Usaha normalisasi hubungan dengan negara-negara Barat khususnya Amerika Serikat yang dimulai sejak akhir dekade 1960-an dan ditandai oleh Komunike Shanghai tahun 1972 yang terkenal itu dan kemudian diikuti oleh normalisasi hubungan antara RRC dan Jepang pada tahun 1972 merupakan era baru bagi hubungan luar negeri RRC. Sejak itu RRC membuka hubungan diplomatik dengan banyak negara Barat. Sementara itu pengakuan terhadap RRC pun mulai bertambah, misalnya pada tahun 1970 - 5 negara mengakui RRC, tahun 1971 - 15 negara, tahun 1972 - 17 negara, tahun 1973 - 2 negara, tahun 1974 - 8 negara dan tahun 1975 bertambah lagi, yaitu lima negara Barat. Di samping itu partisipasi RRC dalam bermacam-macam organisasi dan konperensi internasional terus meningkat.¹ Hal itu menunjukkan bahwa RRC pada dekade 1970-an itu mulai mengubah kebijaksanaan luar negerinya menjadi lebih terbuka terhadap negara-negara lain tanpa melihat latar belakang ideologi, seperti dilakukan pada dua dekade terdahulu. Lalu apa sebenarnya yang menyebabkan perubahan itu?

¹Takashi Tajima, "China and Southeast Asia: Strategic Interests and Policy Prospects," *Adelphi Papers*, No. 172, hal. 5.

Kalau kita melihat kembali sejarah perkembangan RRC sejak awal tahun 1970-an tampak bahwa seorang tokoh senior RRC pengikut Zhou Enlai, yaitu Deng Xiaoping, muncul kembali (setelah berhasil direhabilitasi namanya oleh Zhou Enlai sendiri) dalam tumpuk pimpinan tertinggi RRC. Kemunculan kembali Deng Xiaoping itu bertepatan waktunya dengan makin memudarnya peranan Mao Zedong terutama karena kegalannya dalam Revolusi Kebudayaan di pertengahan dekade 1960-an. Tidak seperti Mao Zedong; Deng Xiaoping ini berpendapat bahwa RRC akan menjadi salah satu negara yang besar di dunia ini dengan jalan membuka diri. Dengan kombinasi antara kepercayaan diri dan ketergantungan akan impor modal dan teknologi asing, maka RRC akan dapat meningkatkan keterlibatannya dalam forum internasional. Kombinasi kepemimpinan antara Zhou Enlai dan Deng Xiaoping ini rupanya lebih berkenan di kalangan para pemimpin RRC sehingga nama Deng Xiaoping makin meroket dan diperkirakan bahwa ia akan berhasil menggantikan peranan Zhou Enlai, lebih-lebih karena dukungannya untuk ambisi Zhou Enlai mengenai RRC yang modern pada awal abad ke-2000 di bidang industri, ilmu pengetahuan, teknologi dan pertahanan. Deng Xiaoping sadar bahwa hanya negara-negara Barat dapat diharapkan untuk membantu program modernisasi itu. Oleh karenanya kepentingan ekonomi yang merupakan prioritas utama Pemerintah RRC sekarang ini seharusnya pula dijadikan dasar pengamatan politik luar negeri RRC di tahun 1980-an ini.

Tulisan ini akan mencoba membahas politik luar negeri RRC pada tahun 1980-an, dengan melihat perkembangan hubungan antara RRC dan negara-negara yang kiranya penting bagi kepentingan nasional RRC baik di bidang keamanan maupun di bidang ekonomi.

HUBUNGAN RRC-UNI SOVIET

Perkembangan hubungan antara RRC dan Uni Soviet sejak dua negara komunis raksasa itu berpisah merupakan kunci perubahan strategi RRC khususnya di kawasan Pasifik. Hubungan antara RRC dan Uni Soviet terus memburuk sejak pertengahan tahun 1950-an terutama karena adanya perbedaan dasar pandangan ideologi, di mana RRC menuduh Uni Soviet sedang melaksanakan revisi terhadap ideologi Marxis-Leninis. Oleh karenanya RRC pada waktu itu menganggap Uni Soviet sebagai revisionis yang harus ditentang karena telah menyimpang dari ajaran yang sebenarnya. Perbedaan pandangan ideologi kedua negara ini rupanya terus meningkat dan sejak terjadinya invasi pasukan Uni Soviet ke Cekoslowakia bulan Agustus 1968, RRC tidak saja menuduh Uni Soviet sebagai revisionis tetapi juga sebagai negara yang menganut paham imperialisme sosial dengan ambisi ingin menguasai dan mendominasi blok sosialis dan gerakan komunis internasional. Perbedaan

pandangan ideologi ini terus memperburuk hubungan antara kedua negara, lebih-lebih setelah terjadi bentrokan bersenjata di perbatasan kedua negara pada tahun 1969.

Karena masalah perbatasan antara kedua negara itu RRC kemudian melihat Uni Soviet sebagai suatu ancaman nyata bagi kedaulatan nasionalnya. Oleh karenanya, semua tindakan Uni Soviet di Asia dan Pasifik dianggap telah direncanakan untuk mengepung RRC. Masuknya Vietnam menjadi anggota COMECON pada tanggal 29 Juni 1978 dan ditandatanganinya Perjanjian Persahabatan dan Kerja Sama antara Uni Soviet dan Vietnam pada tanggal 3 Nopember 1978 untuk jangka waktu 25 tahun menunjukkan makin eratnya aliansi antara Vietnam dan Uni Soviet, sehingga hal itu dianggap RRC memperketat pengepungan baik dari sebelah utara maupun dari sebelah selatan. Di sebelah lain Uni Soviet juga berusaha mengadakan ikatan, yaitu dengan Afghanistan. Suatu Perjanjian Persahabatan, Bertetangga Baik dan Kerja Sama ditandatangani pada tanggal 5 Desember 1978 dengan Afghanistan.¹ Perjanjian itu memungkinkan kerja sama pertahanan untuk menghadapi suatu ancaman, dan berdasarkan perjanjian itu Uni Soviet pada bulan Desember 1979 melibatkan diri dengan mengirimkan pasukannya ke Afghanistan guna membantu pemerintah menertibkan dan mengamankan wilayah Afghanistan dari serangan-serangan para gerilyawan dan pejuang Islam Afghanistan yang terus menerus melawan Pemerintah Kabul. Dengan demikian RRC merasa sudah terkepung dari segala arah. Dengan alasan inilah akhirnya RRC mencap Uni Soviet sebagai hegemonis terbesar yang harus dilawan lebih dahulu.

Oleh karenanya tidaklah mengherankan kalau Pemerintah Beijing menempatkan perlawanannya terhadap hegemonisme Uni Soviet itu pada urutan pertama sasaran politik luar negerinya. Hal itu bisa dilihat misalnya pada pernyataan Deng Xiaoping kepada Komite Sentral Partai Komunis pada tanggal 16 Januari 1980.² Pernyataan itu menekankan tiga tugas utama Pemerintah RRC, yaitu: (1) menentang hegemonisme dan mendukung perdamaian dunia; (2) berusaha mempersatukan kembali Taiwan ke dalam wilayah Cina; (3) mempercepat konstruksi sosialis dengan empat program modernisasi di bidang pertanian, industri, ilmu pengetahuan dan teknologi dan pertahanan. Pemerintah RRC rupanya sadar bahwa untuk mencapai tiga tugas pokok politik luar negerinya itu mau tidak mau ia harus mendekati Amerika Serikat dan negara-negara Barat lainnya, karena hanya Amerika Serikat untuk saat ini mampu menghadapi Uni Soviet dan hanya Amerika Serikat dan negara-negara Barat bisa diharapkan membantu pelaksanaan program modernisasiya. Oleh karenanya sejak awal dekade 1970-an RRC terus berusaha mening-

¹Yin Ch'ing-yao, "Communist China's Anti-Hegemony Policy: Its Recent Development and Prospects," *Issues & Studies*, Vol. XVIII, No. 5, hal. 64.

²Ibid., hal. 55.

katkan hubungan baik dengan negara-negara Barat dan terutama dengan Amerika Serikat.

HUBUNGAN RRC-AMERIKA SERIKAT

Adanya kesamaan kepentingan antara RRC dan Amerika Serikat memungkinkan kedua negara itu terus meningkatkan hubungan persahabatannya. Kesamaan kepentingan yang selalu ditekankan oleh kedua belah pihak adalah menghadapi lawan yang sama, yaitu Uni Soviet. Oleh karenanya Komunike Shanghai, yang merupakan titik tolak pendekatan resmi antara RRC dan Amerika Serikat dan yang ditandatangani oleh Presiden Nixon dan PM Zhou Enlai pada bulan Februari 1972, menekankan bahwa kedua belah pihak tidak akan mencari suatu hegemoni di wilayah Pasifik dan masing-masing menentang setiap usaha negara atau kelompok negara manapun untuk menanamkan hegemoni semacam itu.¹ Klausula anti hegemoni di dalam Komunike Shanghai itu merupakan suatu kemenangan diplomasi RRC. Dengan dukungan Amerika Serikat itu RRC tidak perlu lagi memikirkan pertahanan di sebelah timur wilayahnya dan cukup menyerahkan pertahanan di wilayah itu kepada Armada VII Amerika Serikat, sehingga RRC dapat mengkonsentrasi pasukannya di perbatasan-perbatasan sebelah utara, selatan dan barat.

Tetapi hubungan antara RRC dan Amerika Serikat itu rupanya tidak berjalan seperti diharapkan. Setelah normalisasi hubungan diplomatik diresmikan pada tanggal 1 Januari 1979, tampaknya hubungan kedua negara terus meningkat. Namun sejak Ronald Reagan mengambil alih kekuasaan dan duduk di Gedung Putih, suasana hubungan baik itu berangsur-angsur berubah. Sikap Presiden Reagan yang konservatif dan anti komunis itu tampaknya terus diikuti secara cermat oleh para pemimpin RRC. Sikap itu dan terutama dukungan Pemerintah Amerika Serikat untuk kaum nasionalis di Taiwan ditakutkan Beijing. Hal itu pasti akan mempengaruhi tugas utama kedua politik luar negeri RRC seperti disebutkan di atas, yaitu mempersatukan kembali Taiwan ke dalam wilayah Cina. Sebenarnya kebijaksanaan Amerika Serikat atas Pulau Taiwan ini tidak ada perubahan. Reagan tetap menjunjung tinggi segala sesuatu yang telah disepakati dalam Komunike Shanghai. Pemerintah Reagan tetap mengakui adanya satu Cina dan bahwa Taiwan adalah bagian yang tak terpisahkan dari Cina. Dan hubungannya dengan rakyat Taiwan itu juga berdasarkan persetujuan normalisasi hubungan antara RRC dan Amerika Serikat.

¹Lihat CSIS, *Indonesia dan Dunia Internasional* 1973, hal. 138.

Berdasarkan perundingan yang mendahului pembukaan hubungan diplomatik itu Beijing telah memberikan serangkaian konsesi penting mengenai Taiwan, misalnya menyetujui bahwa Amerika Serikat meneruskan suplai senjata defensif selektif kepada Taiwan untuk jangka waktu tertentu setelah hubungan resmi kedua negara dimulai. Berdasarkan konsesi itu "*The Taiwan Relations Act*" tahun 1979 ditetapkan menjadi undang-undang dengan dukungan mayoritas Kongres, yaitu DPR dengan 339 suara setuju dan 50 suara menentang, dan Senat dengan 85 suara setuju dan 4 suara menentang.¹ Persetujuan itu menegaskan antara lain: (1) setiap usaha menentukan masa depan Taiwan yang tidak secara damai akan dianggap sebagai ancaman terhadap perdamaian dan keamanan di kawasan Pasifik Barat; (2) ancaman itu akan dihadapi Amerika Serikat dengan tindakan yang memadai; (3) penjualan senjata-senjata pertahanan kepada Taiwan diteruskan. Dengan demikian "*The Taiwan Relations Act*" itu jauh lebih tinggi tingkat keabsahannya bila dibandingkan dengan suatu komunike manapun. Dalam sistem konstitusi Amerika Serikat, suatu undang-undang merupakan dasar utama dari suatu kebijaksanaan. Hal itu terungkap, misalnya, dari pernyataan Reagan pada waktu kampanye pemilihan. Dikatakan, bahwa:

"... the U.S. is a nation governed by law and that the Taiwan Relations Act passed by Congress is higher in validity than that of any joint communique."²

Dukungan kuat untuk Taiwan itu tercermin dari isi pembicaraan antara Wakil Presiden Amerika Serikat, George Bush, yang melawat ke RRC awal bulan Mei 1982 yang lalu, dengan para pemimpin Beijing. Dalam pembicaraan itu rupanya Bush tidak berhasil meyakinkan para pemimpin Beijing bahwa penjualan senjata pertahanan ke Taiwan itu tidak akan merugikan pihak Beijing. Dukungan rakyat Amerika Serikat itu rupanya menjadi salah satu pertimbangan Reagan mengenai hubungannya dengan Beijing. Hal itu terungkap dari pernyataan-pernyataannya sejak masa kampanye pemilihan. Bagi Reagan sendiri sebagai orang konservatif dan anti komunis, dukungan kepada Taiwan itu merupakan dasar filsafat politiknya. Ia melihat bahwa Taiwan merupakan satu-satunya alternatif yang memungkinkan perbaikan keadaan sosial dan ekonomi Cina. Ia melihat pula bahwa baik RRC maupun Uni Soviet merupakan ancaman bagi Amerika Serikat dan dunia bebas secara keseluruhan. Tetapi dilihat dari perkembangan selanjutnya, tampak adanya perbedaan pendapat di kalangan para pemimpin Amerika Serikat. Di satu pihak ada yang ingin tetap meningkatkan hubungannya dengan pihak Taiwan (dan ini pendapat kebanyakan dari mereka), tetapi di lain pihak ada yang tidak ingin melepaskan hubungannya dengan Beijing, karena ia masih perlu

¹Hungdah Chiu, "A Rapproachement Between the Two Chinas?," *The Military Engineer*, Nopember-Desember 1981, hal. 28.

²*Issues & Studies*, Vol. XVIII, No. 5, hal. 5.

dan merupakan suatu kekuatan yang potensial untuk mengimbangi Uni Soviet. Sikap itu terungkap dalam pernyataan Bush sekembalinya dari Beijing, bahwa Amerika Serikat tetap berhasrat mengembangkan kerja sama yang strategis dengan RRC terutama dalam menghadapi Uni Soviet, meskipun terdapat perbedaan pendapat di dalam masalah Taiwan.

Dalam hal ini rupanya Amerika Serikat menyadari bahwa masalah Taiwan itu sulit untuk dipecahkan. Bisa saja Amerika Serikat menghentikan penjualan senjata pertahanan kepada Taiwan, tetapi apakah dengan penghentian itu masalah Taiwan sudah dapat dipecahkan? Perlu diingat bahwa pihak nasionalis sendiri juga berambisi untuk merebut kembali kekuasaan di Beijing baik dengan bantuan ataupun tanpa bantuan Amerika Serikat. Untuk maksud ini Taiwan telah berhasil mengembangkan persenjataannya sendiri dengan bantuan negara-negara lain seperti Israel dan Afrika Selatan.

Sebenarnya masalah penyatuan kembali Taiwan ke dalam wilayah Cina adalah masalah antara Partai Nasionalis dan Partai Komunis Cina, sehingga dapat dikatakan sebagai masalah dalam negeri Cina. Tetapi sejauh ini tawaran-tawaran penyatuan kembali dari pihak Beijing ditolak oleh pihak Taiwan. Pihak Taiwan tidak mau bersatu selama Beijing tetap menganut paham komunis dan tidak bersedia kembali kepada ideologi nasional yang dicetuskan oleh pendiri Negara Cina modern, Dr. Sun Yat-sen, yaitu "*San Min Chu I*" atau tiga dasar perjuangan rakyat tentang kesatuan *nasionalisme*, *sosialisme* dan *demokrasi*. Sementara itu pihak Beijing tetap bersikeras untuk melaksanakan tugas utamanya itu dengan atau tanpa bantuan Amerika Serikat. Mingguan berbahasa Inggeris *Beijing Review* dalam editorialnya tanggal 14 Januari 1981 menyatakan bahwa:

"... adalah harapan kita bahwa Taiwan kembali ke pangkuan RRC secara damai. Tetapi apabila kita dipaksa oleh penolakan keras pihak Nasionalis, cara-cara kekerasan akan digunakan dan hal itu merupakan masalah dalam negeri sepenuhnya dan Amerika Serikat tidak berhak campur tangan."¹

Jadi bila Amerika Serikat memang sungguh-sungguh ingin membantu memecahkan masalah penyatuan kembali kedua Cina itu, Amerika Serikat dapat saja berperan positif sebagai penengah. Tetapi hal itu tergantung pula pada seberapa jauh terdapat kerja sama antara Gedung Putih, Departemen Luar Negeri, Pentagon dan pihak Kongres Amerika Serikat. Selama ini yang mereka tunjukkan hanyalah perbedaan-perbedaan yang ada saja.

Yang menjadi pertanyaan di sini adalah apakah hubungan yang dingin antara RRC dan Amerika Serikat saat ini akan mengakibatkan berpalingnya

¹ *Sinar Harapan*, 14 Januari 1981.

RRC ke Uni Soviet? Menurut hemat kami hal itu sangat kecil kemungkinannya. Memang tawaran telah disampaikan oleh Presiden Leonid Brezhnev baru-baru ini kepada para pemimpin Beijing untuk mengadakan perundingan perbaikan hubungan kembali. Tetapi tawaran itu serta merta ditolak oleh pihak RRC. Rupanya hal itu disebabkan oleh beberapa faktor seperti berikut ini:

1. RRC saat ini berambisi membangun negara di segala bidang, khususnya di bidang industri, pertanian, pertahanan dan ilmu pengetahuan. Untuk itu RRC sangat membutuhkan bantuan yang tampaknya tidak dapat dipenuhi oleh Uni Soviet. Oleh karena ambisi itu pulalah maka RRC berpaling kepada Amerika Serikat dengan harapan Amerika Serikat dapat membantunya.
2. Sampai saat ini belum ada indikasi bahwa RRC dan Uni Soviet mau rujuk kembali mengingat masalah-masalah yang makin berkembang yang justru memperlebar jurang perbedaan kepentingan di antara mereka, seperti masalah perbatasan, usaha pengepungan Uni Soviet dari segala penjuru dan usaha Uni Soviet untuk mengusir pengaruh RRC di Asia Tenggara.
3. Campur tangan Uni Soviet di Polandia sangat ditentang oleh RRC seperti halnya RRC juga menentang campur tangan militer Uni Soviet di Hongaria dan Cekoslowakia. Karena hal itu Uni Soviet dituduh makin berambisi melaksanakan politik hegemoninya di dunia ini. Demikian pula dari bantuan yang diberikan oleh RRC kepada para gerilyawan Afghanistan, tampak bahwa RRC memang bersungguh-sungguh menentang kehadiran militer Uni Soviet di negara itu dan menentang politik hegemoni negara itu.

HUBUNGAN RRC-JEPANG

Normalisasi hubungan diplomatik antara RRC dan Jepang terjadi hanya beberapa bulan setelah Komunike Shanghai antara RRC dan Amerika Serikat ditandatangani. Tidak jauh berbeda dengan isi Komunike Shanghai, isi komunike bersama pada tanggal 29 September 1972 antara PM Tanaka dan PM Zhou Enlai juga menekankan perlawanannya terhadap hegemonisme. Memang Jepang dan RRC juga mempunyai kesamaan kepentingan keamanan karena Jepang masih mempunyai masalah teritorial dengan Uni Soviet.

Dalam rangka melaksanakan program modernisasinya RRC merasa perlu mengadakan perbaikan hubungan dengan Jepang, karena negara ini mempunyai kemampuan ekonomi dan teknologi yang sangat dibutuhkan RRC dalam rangka pelaksanaan program itu. Oleh karena itu pada tanggal 12 Agustus 1978 suatu Perjanjian Perdamaian dan Persahabatan ditandatangani oleh kedua belah pihak. Sekali lagi perjanjian yang terdiri dari lima pasal (termasuk dua klausula yang dimasukkan ke dalam pasal dua dan empat) itu men-

cantumkan sikap anti hegemonisme.¹ Dengan demikian sekali lagi RRC memperoleh kemenangan besar di dalam ofensif diplomatiknya untuk menarik Jepang guna membentuk semacam front persatuan menghadapi Uni Soviet. Dari segi ekonomi pasal tiga dari perjanjian itu memungkinkan pihak RRC meningkatkan perdagangannya ke Jepang dan memperoleh modal dan teknologi dari Jepang. Dan memang apa yang diharapkan oleh RRC terpenuhi dengan diputuskannya oleh Kabinet Jepang pada tanggal 26 Maret 1982 mengenai bantuan sebesar US\$ 244 juta untuk membiayai pembangunan dan perluasan berbagai pelabuhan laut dan jalan kereta api, yang merupakan sarana perhubungan penting di RRC.²

Hubungan yang baik antara RRC dan Jepang itu sangat diperlukan RRC tidak saja untuk tujuan ekonomi, tetapi juga untuk tujuan lain di samping tujuan keamanan. Jepang sebagai sekutu terdekat Amerika Serikat di Asia ini dapat berperanan dalam suasana dinginnya hubungan antara RRC dan Amerika Serikat. Dalam hal ini memang pihak Beijing terus mendesak Jepang agar bersedia membantu mengatasi masalah yang ada antara RRC dan Amerika Serikat, dan Jepang sendiri merasa bahwa masalah hubungan RRC-Amerika Serikat itu merupakan titik rawan bagi stabilitas Asia dan dunia pada umumnya. Oleh karenanya pihak Jepang juga sangat berkepentingan dengan perkembangan hubungan antara RRC dan Amerika Serikat. Jepang merasa bahwa hubungan baik antara Jepang dan RRC sama pentingnya dengan hubungan baik antara Jepang dan Amerika Serikat. Jadi alangkah baiknya adanya jalinan hubungan antara ketiganya sehingga stabilitas keamanan dan perimbangan kekuatan di wilayah Pasifik dapat dipertahankan.

HUBUNGAN RRC - NEGARA-NEGARA ASEAN

Hubungan antara RRC dan negara-negara ASEAN pada umumnya mempunyai kepentingan-kepentingan yang sama seperti hubungan yang telah dijalin antara RRC-Amerika Serikat atau RRC-Jepang. Namun pengaruh RRC di kawasan Asia Tenggara ini mempunyai akibat yang tidak dapat dirasakan baik oleh Amerika Serikat maupun Jepang. Mengingat letak geografisnya, RRC adalah satu-satunya negara besar yang terletak bersebelahan dengan kawasan Asia Tenggara, dan karenanya kestabilannya merupakan pula kestabilan bagi Asia Tenggara. Begitu pula dengan jumlah penduduknya yang

¹CSIS, *Indonesia dan Dunia Internasional 1979*, hal. 520.

²Lihat *Warta Berita Antara*, tanggal 27 Maret 1982.

sekitar 1.000 juta, pengaruh politiknya yang cukup besar dan hubungan tradisional yang sudah sejak lama berlangsung, maka RRC merupakan satu-satunya negara Asia yang mempunyai pengaruh besar di dalam kehidupan bangsa Asia Tenggara. Oleh karenanya dalam meninjau hubungan RRC dan negara-negara ASEAN ini, kita harus melihat kepentingan-kepentingan RRC yang lebih luas dengan kawasan ini, seperti kepentingan keamanan, politik dan ideologi dan ekonomi.

Kepentingan Keamanan

Invasi pasukan Vietnam ke Kamboja yang pada akhirnya berhasil mengusir Pemerintah Khmer Merah yang pro Beijing merupakan tumparan berat bagi RRC. Invasi ini tidak saja berarti menurunnya pengaruh politik dan ideologi RRC di kawasan ini, tetapi juga mengancam keamanan RRC, karena hal itu dianggap salah satu usaha pengepungan RRC oleh Uni Soviet di sebelah selatan. Oleh karena itu RRC berusaha menentang kehadiran pasukan Vietnam itu dengan mendukung gerakan-gerakan anti Vietnam khususnya kelompok Khmer Merah. Rupanya RRC dan negara-negara ASEAN mempunyai kepentingan yang paralel dalam menghadapi invasi pasukan Vietnam di Kamboja ini. Tetapi kenyataannya tidak demikian halnya. Perkembangan selanjutnya menunjukkan bahwa RRC dan ASEAN mempunyai pandangan yang berbeda mengenai situasi Kamboja akibat invasi pasukan Vietnam itu. Di satu pihak RRC hanya mempunyai satu tujuan, yaitu mengusir pasukan Vietnam, yang dianggap sebagai agen Uni Soviet di kawasan ini, dari Kamboja dan munculnya suatu rezim di Phnom Penh yang mau menerima kehadiran RRC di kawasan. Di lain pihak, ASEAN melihat bahwa situasi Kamboja yang diakibatkan oleh invasi pasukan Vietnam itu menimbulkan dampak yang merongrong kestabilan kawasan. Oleh karenanya ASEAN menginginkan ditariknya pasukan asing dari wilayah Kamboja dan diadakannya pemilihan umum untuk memilih suatu pemerintahan yang dapat diterima oleh semua kelompok yang ada di Kamboja. ASEAN memang menghendaki agar pasukan Vietnam ditarik dari Kamboja karena negara itu telah melanggar suatu prinsip yang sangat penting untuk negara-negara yang tergabung dalam Gerakan Non-Blok, yaitu melanggar dengan kekerasan perbatasan negara lain yang berdaulat dan karenanya melanggar hak menentukan nasib sendiri bangsa lain. Tetapi ASEAN berpendapat bahwa Vietnam masih merupakan bagian dari Asia Tenggara yang harus diberi kesempatan untuk ambil bagian dalam penyelesaian masalah itu.

Kepentingan Politis/Ideologis

Jelas politik luar negeri RRC di kawasan Asia Tenggara ini mempunyai tujuan politis dan ideologis dalam rangka mempertahankan pengaruhnya di kawasan ini. Sebagai contoh dukungan RRC/Partai Komunis Cina untuk partai-partai komunis di Asia Tenggara secara ideologis adalah soal prinsip, di mana Partai Komunis Cina berkewajiban mendukung partai-partai komunis yang pro Cina di manapun.

Tetapi dalam rangka kepentingan keamanan RRC rupanya tidak menghendaki adanya konflik dengan negara-negara ASEAN. Oleh karenanya dalam banyak kesempatan pemimpin-pemimpin RRC selalu berusaha memberikan pengertian tentang hubungannya dengan partai-partai komunis di negara-negara ASEAN kepada pemimpin-pemimpin negara-negara ASEAN. Misalnya dalam kunjungannya ke Muangthai awal Februari 1981, PM RRC Zhao Ziyang mengatakan bahwa RRC tidak akan mengekspor revolusi dan sama sekali menentang campur tangan dalam urusan dalam negeri negara-negara lain. RRC berusaha mengembangkan hubungan dengan partai-partai komunis di Asia Tenggara demikian rupa sehingga tidak akan mempengaruhi hubungan yang sudah dijalin dengan negara-negara ASEAN.¹ Tampak di sini bahwa kebijakan-kebijakan RRC dalam soal solidaritas antar partai komunis di Asia Tenggara lambat-laun berubah dalam arti bahwa solidaritas itu kurang ditekankan dibandingkan dengan hubungan antar pemerintah yang makin lama makin menonjol dan lebih dipentingkan.

Dalam rangka perbaikan hubungan antar pemerintah dengan negara-negara ASEAN itu RRC juga secara terus-menerus mengadakan perubahan kebijakan mengenai *orang-orang Cina Perantauan*. Dari sekitar 19 juta orang Cina Perantauan yang tersebar di seluruh dunia, sekitar 17 juta orang tinggal dan berdomisili di negara-negara Asia Tenggara, yaitu 0,5 juta di Birma, 3,8 juta di Indonesia, 4,4 juta di Malaysia, 0,55 juta di Pilipina, 5 juta di Muangthai, 1,8 juta di Singapura dan 1,3 juta di Vietnam.² Meskipun tampaknya jumlah orang-orang Cina Perantauan itu hanya sekitar 5% dari total penduduk Asia Tenggara, mereka sering mempunyai posisi kuat di bidang ekonomi di negara-negara setempat. Dalam menghadapi masalah ini Pemerintah RRC sebelumnya bersikap mendua. Di satu pihak orang-orang Cina Perantauan itu berguna untuk tujuan propaganda dan pengumpulan dana, yang sangat dibutuhkan untuk pembangunan ekonomi dalam negeri. Tetapi di lain pihak mereka itu merupakan sumber hambatan perbaikan hubungan antara RRC dan negara-negara Asia Tenggara.

¹Kompas, 2 Februari 1981.

²Takashi Tajima, *op. cit.*, hal. 25.

Rupanya sikap mendua itu lambat-laun ditinggalkan oleh Pemerintah RRC dan pendekatan-pendekatan baru telah ditempuh terutama untuk memperbaiki hubungan dengan negara-negara ASEAN. Pada bulan September 1980 Pemerintah RRC telah mengesahkan suatu undang-undang baru mengenai 'Kewarganegaraan Cina'. Dalam pasal 3 misalnya jelas disebutkan bahwa: "The People's Republic of China does not recognize dual nationality for any Chinese National." Dengan demikian RRC sama sekali menghapus kewarganegaraan rangkap, sehingga bagi orang Cina Perantauan yang telah menaturalisasikan dirinya di negara setempat secara otomatis kehilangan kewarganegaraan Cina mematuhi setiap undang-undang yang berlaku di negara setempat, tidak terlibat dalam segala kegiatan politik dan hidup bersahabat dengan penduduk setempat.

Kepentingan Ekonomi

Hubungan ekonomi antara RRC dan negara-negara Asia Tenggara sudah berlangsung sejak lama. Bagi RRC kawasan ini merupakan pasar untuk produk-produk industrinya maupun sumber bahan mentah. Dalam tabel berikut ini terlihat bahwa hubungan dagangan antara RRC dan negara-negara ASEAN terus meningkat dari tahun ke tahun (lihat Tabel 1).

Perdagangan antara kedua belah pihak itu meningkat terus terutama sejak tahun 1974 ketika dunia mulai dilanda krisis energi, sehingga bagi negara seperti RRC yang diperkirakan memiliki sekitar 56,13% dari semua cadangan minyak di Asia,¹ terbuka suatu kesempatan baik untuk memasarkan produk minyaknya. Di lain pihak bagi negara-negara ASEAN yang tidak memiliki sumber minyak seperti Malaysia, Singapura, Filipina dan Muangthai, membeli minyak dari RRC lebih menguntungkan (meskipun mutunya rendah) karena harganya lebih murah dan biaya transportasinya lebih rendah mengingat letaknya lebih dekat dibandingkan dengan membeli minyak dari Teluk Persia. Sementara itu produk-produk industri RRC juga telah lama dikenal penduduk Asia Tenggara karena bermutu dan murah harganya sehingga dapat bersaing dengan barang-barang produksi Jepang, Korea Selatan atau Taiwan.

Kalau Tabel 1 itu dilihat secara cermat, tampak bahwa neraca perdagangan antara RRC dan negara-negara ASEAN lebih menguntungkan pihak RRC. Jadi karena pertimbangan perdagangan yang terus menguntungkan ini rupanya RRC berhasrat memperbaiki hubungan dengan negara-negara ASEAN, lebih-lebih sehubungan dengan perdagangan dunia RRC. Dari Tabel 2 tampak bahwa perdagangan dunia RRC terus-menerus mengalami defisit,

¹CSIS, *Indonesia dan Dunia Internasional 1976*, hal. 533.

Tabel 1
PERDAGANGAN ANTARA RRC DAN NEGARA-NEGARA ASEAN
(dalam US\$ juta)

Tahun	Indonesia	Malaysia	Pilipina	Singapura	Muangthai	ASEAN
1970						
Ekspor	30,6	74,7	-	125,7	-	231,0
Impor	-	21,8	-	22,7	-	44,5
Neraca	+ 30,6	+ 52,9	-	+ 103,0	-	+ 186,5
1971						
Ekspor	27,6	88,9	0,8	132,9	-	250,2
Impor	-	26,2	-	15,2	-	41,4
Neraca	+ 27,6	+ 62,7	+ 0,8	+ 117,7	-	+ 208,8
1972						
Ekspor	39,0	69,6	16,5	141,5	-	266,6
Impor	-	27,1	-	20,4	-	47,5
Neraca	+ 39,0	+ 42,5	+ 16,5	+ 121,1	-	+ 219,1
1973						
Ekspor	48,8	150,1	21,3	323,2	-	452,4
Impor	-	83,7	-	52,0	-	135,7
Neraca	+ 48,8	+ 66,4	+ 21,3	+ 271,2	-	+ 316,7
1974						
Ekspor	113,9	195,3	27,0	264,6	4,5	605,3
Impor	-	87,1	13,4	51,2	-	151,7
Neraca	+ 113,9	+ 108,3	+ 13,6	+ 213,3	+ 4,3	+ 453,4
1975						
Ekspor	203,5	148,9	50,8	286,2	16,9	706,3
Impor	-	52,4	23,0	40,7	19,2	135,3
Neraca	+ 203,5	+ 96,5	+ 27,8	+ 245,5	- 2,3	+ 571,0
1976						
Ekspor	131,8	134,4	56,6	266,7	56,7	646,2
Impor	-	44,8	38,3	38,7	66,8	188,6
Neraca	+ 131,8	+ 89,6	+ 18,3	+ 228,0	- 10,1	+ 457,6
1977						
Ekspor	154,0	141,0	83,0	295,0	67,0	740,0
Impor	-	120,0	109,0	59,0	102,0	390,0
Neraca	+ 154,0	+ 21,0	- 26,0	+ 236,0	- 35	+ 350,0
1978						
Ekspor	106,9	210,6	113,9	325,8	79,9	n.a.
Impor	n.a.	110,3	48,7	57,9	70,7	n.a.
Neraca	n.a.	+ 100,3	+ 65,2	+ 267,9	+ 9,2	n.a.
1979						
Ekspor	120,0	202,0	116,0	374,0	220,0	1.032,0
Impor	-	200,0	56,0	187,0	85,0	528,0
Neraca	+ 120,0	+ 2,0	+ 60,0	+ 187,0	+ 135,0	+ 504,0
1980						
Ekspor	159,0	249,0	201,0	571,0	365,0	1.545,0
Impor	-	260,0	49,0	338,0	146,0	793,0
Neraca	+ 159,0	- 11,0	+ 152,0	+ 233,0	+ 219,0	+ 752,0

Sumber: *Direction of Trade Statistics* tahun 1974, 1979 dan 1981, yang dikeluarkan oleh IMF.

terutama sejak tahun 1978 ketika negara itu mulai mencanangkan program modernisasinya. Dengan demikian surplus yang diperoleh dari perdagangannya dengan negara-negara ASEAN perlu terus dipertahankan dan kalau bisa terus ditingkatkan.

PENUTUP

Dari pembahasan di atas kiranya dapat ditarik beberapa kesimpulan tentang arah dan sasaran politik luar negeri RRC untuk dekade 1980-an dan dekade terakhir abad ke-20 ini. Pembahasan di atas mengungkapkan bahwa pengaruh luar sangat menentukan perkembangan dalam negeri RRC, maka untuk melihat arah dan sasaran politik luar negeri negara itu kita harus melihat kembali perkembangan politik dalam negeri RRC khususnya sejak kelompok Deng Xiaoping yang pragmatis itu berhasil mendominasi baik partai maupun pemerintahan. Memang tidak banyak data yang dapat mendukung pengamatan ini. Tetapi sejauh ini Deng Xiaoping ternyata berhasil merekrut pengganti-pengganti yang lebih muda. *Hu Yaobang*, misalnya berhasil diorbitkan oleh Deng ke dalam Politbiro sejak Sidang Pleno ke-3 Komite Pusat Partai ke-11 yang berlangsung tanggal 18-22 Desember 1978 dan sekarang ini memegang jabatan tertinggi dalam Partai Komunis Cina sebagai Ketua Partai dan *Zhao Ziyang* berhasil diorbitkan ke dalam pemerintahan dan akhirnya berhasil menggantikan Hua Guofeng pada bulan September 1980 sebagai Perdana Menteri. Dengan demikian Kelompok Deng Xiaoping berhasil menguasai kedudukan kunci baik di dalam partai maupun pemerintahan. *Zhao Ziyang* sebenarnya tidak begitu dekat dengan Deng seperti *Hu Yaobang*. Tetapi karena ia adalah seorang yang pragmatis dan cukup berhasil dalam memimpin sebuah propinsi yang mempunyai penduduk terbesar di RRC yaitu propinsi Sichuan dengan penduduk sekitar 100 juta, dan mendukung program Deng, maka ia ditarik dan diserahi tugas memimpin Dewan Menteri. Oleh karenanya sasaran politik luar negeri RRC untuk dua dekade mendatang tampaknya akan tetap sejalan dengan apa yang dicita-citakan Deng Xiaoping.

Dalam pernyataannya kepada Komite Sentral Partai Komunis Cina tanggal 16 Januari 1980, Deng Xiaoping menekankan tiga tugas utama politik luar negeri RRC, yaitu: (1) menentang hegemonisme dan mendukung perdamaian dunia; (2) berusaha mempersatukan kembali Taiwan ke dalam wilayah Cina; (3) mempercepat konstruksi sosialis dengan empat program modernisasi di bidang pertanian, industri, ilmu pengetahuan dan teknologi dan pertahanan. Dari pernyataan ini jelas apa yang menjadi sasaran politik luar negeri RRC pada akhir abad ke-20 ini khususnya bila hal itu hubungkan dengan am-

Tabel 2

PERDAGANGAN DUNIA RRC DARI 1972-1980
 (dalam US\$ juta)

	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Ekspor	2.477,4	4.009,0	5.315,1	5.762,5	6.047,9	6.849,0	8.443,7	12.260,0	17.309,0
Impor	2.327,6	4.323,0	6.619,0	6.593,9	5.249,4	6.416,2	9.679,9	14.126,0	19.493,0
Neraca	+ 149,8	- 314,0	-1.303,9	- 831,4	+ 798,5	+ 432,8	-1.236,2	- 1.806,0	2.184,0

Sumber: *Direction of Trade Statistics*, tahun 1974, 1979 dan 1981, yang dikeluarkan oleh IMF.

bisi mendiang Zhou Enlai yang ingin melihat RRC sebagai negara yang modern di awal abad ke-21.

Ketiga tugas utama politik luar negeri RRC itu menunjukkan pula bahwa pengaruh perkembangan di luar RRC sangat menentukan arah politik luar negerinya. Misalnya saja kejadian-kejadian di perbatasan utara RRC, di Indocina dan Afghanistan dianggapnya sebagai suatu usaha Uni Soviet untuk memperketat pengepungan terhadapnya, sehingga mau tidak mau ia harus berusaha mengadakan pendekatan kepada Amerika Serikat sebagai satu-satunya negara yang mempunyai kemampuan penjera sehingga mampu menghadapi Uni Soviet. Tetapi untuk melaksanakan tugas utama yang kedua RRC harus berhadapan langsung dengan Amerika Serikat, terutama karena dukungan Amerika Serikat untuk kaum nasionalis di Taiwan tidak begitu saja dapat dilenyapkan, tetapi bahkan dukungan Amerika Serikat itu menjadi lebih mantap di bawah Menteri Luar Negeri Amerika Serikat yang baru George Shultz. Di samping itu tekad kaum nasionalis sendiri untuk merebut kekuasaan di Cina tetap harus menjadi pertimbangan dalam mencapai tugas kedua itu.

Usaha Pemerintah RRC untuk memperkecil jumlah personalnya dalam pemerintahan dan meningkatkan mutu para personal yang bersangkutan menunjukkan bahwa RRC memang bersungguh-sungguh dalam melaksanakan tugas yang ketiga. Jumlah personal dan departemen diperkecil tidak saja untuk mengurangi anggaran rutin pemerintah, tetapi juga untuk tujuan investasi modal asing. Sampai saat ini para investor asing merasakan bahwa mereka masih sulit menambahkan modal mereka karena harus menghadapi urusan birokrasi yang berbelit-belit.

Dalam usaha membangun perekonomiannya ini RRC rupanya melihat Jepang dan negara-negara ASEAN sebagai partner-partner yang mempunyai

prospek yang baik. Oleh karenanya RRC terus berusaha untuk memperbaiki hubungannya dengan negara-negara itu dengan menghilangkan atau sedikitnya memperkecil hambatan-hambatan yang ada. Bagaimana hal ini dilihat oleh negara-negara ASEAN, sebaiknya diserahkan kepada negara-negara yang bersangkutan.

Bagi Indonesia misalnya, perkembangan itu harus dilihat sebagai suatu tanda yang positif. Memang kita harus selalu waspada terhadap ancaman dari RRC. Tetapi kita tidak bisa melihat negara itu hanya dari segi ancaman. RRC sebagai suatu kekuatan regional tidak dapat disangkal lagi. Yang penting bagi kita adalah bagaimana memanfaatkan RRC bagi kestabilan keamanan di kawasan ini dan kestabilan itu hanya dapat dicapai dengan adanya kerja sama di antara pihak-pihak yang bersangkutan.

KAWASAN PASIFIK SELATAN DAN KEHADIRAN KEKUATAN-KEKUATAN ASING

Ronald NANGOI*

I. PENDAHULUAN

Kawasan Pasifik Selatan, yang terdiri atas beberapa negara kecil dan ribuan pulau kecil dan terletak di suatu samudera (Pasifik) yang amat luas (meliputi 35 persen permukaan bumi dan separuh dari luas lautan), kurang mendapat sorotan daripada kawasan dunia lainnya seperti Eropa dan Timur Tengah, sehingga perkembangan-perkembangan baru yang terjadi di situ tidak banyak diketahui dunia. Hal itu bisa dimengerti karena masalah geografi dan komunikasi. Luasnya Samudera Pasifik mempersulit komunikasi antara kawasan ini dan negara-negara di dunia lainnya. Daratan di Pasifik Selatan hanya tiga persen dari samudera yang luasnya 25 juta mil persegi. Hal ini kurang menguntungkan kawasan Pasifik Selatan. Faktor-faktor lain seperti jumlah penduduk yang kecil, serta tingkat perekonomian dan taraf hidup rakyat yang rendah juga semakin menjauhkan kawasan ini dari perhatian dunia pada umumnya.

Kawasan ini umumnya lebih dikenal sebagai daerah pariwisata dan dunia legenda. Menurut Bhagwan Singh, Pasifik Selatan adalah dunia legendaris yang indah, yang diabadikan oleh karya seni Paul Gaugin, karakter-karakter James Michner dan Somerset Maugham serta novel-novel R.L. Stevenson. Kemudian bagi orang-orang Eropa, Pasifik Selatan masih merupakan matahari, laut, dan pasir, gadis-gadis penari serta penduduk asli yang ramah.¹

Tetapi beberapa perkembangan seperti munculnya negara-negara baru dan perjuangan kemerdekaan beberapa negara mencerminkan bahwa proses

*Staf CSIS.

¹Lihat Bhagwan Singh, "The South Pacific: A New Regional Entity," *India Quarterly*, Vol. 34, No. 3, Juli-September 1978, hal. 367.

dekolonisasi sedang berlangsung di kawasan ini. Apalagi beberapa negara besar berusaha untuk memasukinya, sehingga Pasifik Selatan mulai berubah menjadi kawasan yang penting. Beberapa pengamat internasional berusaha menunjukkan faktor-faktor strategisnya. Antara lain, Keith D. Suter dari Universitas Sidney mengatakan bahwa Pasifik Selatan sejauhnya mendapat lebih banyak perhatian dari para politikus dan ilmuwan Amerika Utara dan Eropa Barat, karena, jika tidak ada alasan lain, kawasan ini bisa menjadi titik api (flashpoint) konfrontasi militer atau politik. Ia selanjutnya mengemukakan bahwa "alasan pertama menonjolnya Pasifik Selatan secara sederhana adalah bahwa ia merupakan lanjutan Pasifik Utara ke arah selatan..."; alasan kedua adalah bahwa koloni-koloni Pasifik Selatan dan wilayah-wilayah perwalian PBB (*United Nations Trust Territories*) mulai menjadi negara-negara yang merdeka.¹ Philip Bowring dari *Financial Times* memberikan alasan-alasan lain, yaitu bahwa: (a) kawasan itu menguasai perhubungan laut antara Jepang, Korea, Amerika Serikat dan sumber-sumber bahan mentah Australia; (b) negara-negara pulau yang kecil secara potensial merupakan sumber-sumber kekayaan alam yang besar dan kekuatan teoritis di bagian terbesar Pasifik Selatan, apalagi karena prinsip 200 mil telah diterima; item yang paling menarik adalah perikanan, terutama tuna; tetapi terdapat juga daya tarik laut dalam (deep-sea); dan (c) akibat kelemahan ekonomi mereka banyak negara Pasifik Selatan mudah diserang oleh kekuatan besar.² Kalau kedua pengamat ini melihat Pasifik Selatan dari sudut kepentingan ekonomi dan status negara-negara merdeka ini, maka Ali Moertopo dalam buku "Strategi Pembangunan Nasional" menitikberatkan pengaruh perkembangan teknologi bagi masa depan kawasan ini. Ia mengatakan: "Mengingat luasnya Samudera Pasifik - terluas di antara ketiga samudera - sementara kalangan melihat faktor jarak ini sebagai hambatan. Tetapi dengan kemajuan teknologi kiranya di hari yang akan datang hambatan ini dengan mudah teratasi. Apalagi jika diingat bahwa lautan yang selama ini dianggap sebagai penghalang mendapat arti geo-politis baru, justru karena arti lautan itu sendiri menjadi sangat penting. Kiranya bukan suatu lamunan, bahwa apabila Samudera Atlantik adalah samudera masa kini, Samudera Hindia adalah samudera masa lalu, maka Samudera Pasifik adalah samudera masa depan."³

Tulisan ini bermaksud membahas perkembangan di Pasifik Selatan dan masalah-masalah yang dihadapinya, setidak-tidaknya untuk memberikan gambaran umum tentang situasi kawasan itu dewasa ini.

¹Lihat Keith D. Suter, "The South Pacific - A New Region for Confrontation," *Marine Policy*, Vol. 6, No. 1, Januari 1982, hal. 58.

²Lihat *Financial Times*, 20 Mei 1980.

³Lihat Ali Moertopo, *Strategi Pembangunan Nasional* (Jakarta: Centre for Strategic and International Studies, 1981), hal. 275.

II. PERKEMBANGAN DI KAWASAN PASIFIK SELATAN

Sejak dekade 1960-an, beberapa pulau dan kepulauan jajahan Eropa di Pasifik Selatan mengalami perubahan status politik menjadi negara-negara pulau yang merdeka, dan beberapa diantaranya telah diterima sebagai anggota Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB). Sebelumnya hampir seluruh wilayah di kawasan itu merupakan jajahan negara-negara Barat, seperti Inggeris, Perancis, Jerman Barat, Spanyol, Amerika Serikat, Australia dan Selandia Baru.

1. Proses Dekolonisasi

Perubahan status politik ini adalah akibat suatu proses dekolonisasi terutama di pulau-pulau yang mempunyai potensi untuk menjadi negara-bangsa di Pasifik Selatan. Dalam tahun 1980-an, dua wilayah memperoleh kemerdekaan, yaitu Vanuatu (sebelumnya New Hebrides) dari Perancis dan Inggeris (30 Juli 1980) dan Belau (sebelumnya Pulau Palau) dari Amerika Serikat (29 Januari 1982). Kemerdekaan Vanuatu rupanya mempengaruhi kepulauan-kepulauan tetangganya, terutama Kaledonia Baru, yang masih merupakan jajahan Perancis. Dewasa ini penduduk asli Melanesia menuntut kemerdekaan bagi Kaledonia Baru sebelum 1985. Pada tahun 1979, kelompok pro-kemerdekaan "Kanak Independence Front" meminta Forum Pasifik Selatan untuk mendesak Komisi PBB tentang dekolonisasi agar mendaftarkan Kaledonia Baru sebagai wilayah non-otonom, sehingga memenuhi syarat bagi dekolonisasi.¹ Tetapi Perancis tidak bersedia melepaskannya, karena kemerdekaan Kaledonia Baru akan merugikan kepentingannya di negara itu dan juga di kawasan Pasifik Selatan.

Tidak lama sebelumnya beberapa kepulauan jajahan telah memperoleh kemerdekaan. Dalam tahun 1960-an, Samoa Barat memperoleh kemerdekaan dari Selandia Baru (1 Januari 1962), dan Nauru dari PBB dan Australia (30 Januari 1968); kemudian, dalam tahun 1970-an, Tonga dari Inggeris (4 Juni 1970), Fiji dari Inggeris (10 Oktober 1970), Papua Niugini dari Australia (16 September 1975), Tuvalu dari Inggeris (1 Oktober 1978), Kepulauan Solomon dari Inggeris (7 Juli 1978), dan Kiribati dari Inggeris (12 Juli 1979).

Dekolonisasi di Pasifik Selatan berlangsung sejalan dengan proses dekolonisasi di dunia sejak PBB menetapkan deklarasi mengenai dekolonisasi

¹Lihat Bryant J. Allen, "The Pacific Islands," *The Far East and Australasia 1980-1981* (Europa Publication Limited, 1980), hal. 822.

pada tahun 1960 yang menuntut penghapusan penjajahan di dunia. Beberapa negara pulau yang telah merdeka memberi dukungan yang kuat kepada kepulauan tetangganya yang masih dijajah untuk memperoleh kemerdekaan melalui PBB. Status mereka sebagai anggota PBB memungkinkan mereka untuk memperjuangkan nasib negara-negara tetangga. Negara-negara Pasifik Selatan yang telah menjadi anggota PBB adalah Fiji (13 Oktober 1970), Papua Niugini (10 Oktober 1975), Samoa (15 Desember 1976), Kepulauan Solomon (19 September 1978), dan Vanuatu. Papua Niugini tampaknya memanfaatkan status keanggotaannya di PBB untuk memberi suara bagi kemerdekaan pulau-pulau Pasifik Selatan.

Proses dekolonisasi di kawasan ini berjalan lebih baik, karena negara-negara seperti Inggeris, Australia, dan Selandia Baru (kecuali Perancis) rela melepaskan negara-negara jajahannya. Mereka ingin melindungi citra mereka sebagai negara-negara demokrasi dan selain itu negara-negara jajahan ini menjadi beban bagi mereka, sehingga mereka tidak mau mengikat diri lebih lama lagi dengan negara-negara pulau ini.

Namun beberapa kepulauan masih jajahan atau di bawah pengawasan negara-negara asing, yaitu: Kepulauan Pitcairn (Inggeris), Kepulauan Society, Tuamotu (Australia), Gambier dan Kepulauan Marquesas, Wallis dan Futuna, serta Kaledonia Baru (Perancis), Tokelau, Kepulauan Cook (Australia), Kepulauan Karolina, Marshall dan Mariana Utara, Guam dan Samoa Amerika (Amerika Serikat).¹ Status pulau-pulau ini di masa mendatang belum jelas. Di satu pihak, Perancis masih berusaha mempertahankan status kepulauan jajahannya dan di pihak lain, beberapa pulau masih sulit memilih kemerdekaan karena belum mampu untuk menjadi negara-bangsa sehubungan dengan kecilnya wilayah dan jumlah penduduk mereka.²

Bersamaan dengan proses dekolonisasi ini, negara-negara Pasifik Selatan berusaha untuk membentuk suatu kesatuan politik bagi masyarakat Pasifik Selatan melalui integrasi bangsa. Negara-negara yang merdeka ini telah mendirikan organisasi-organisasi regional, yaitu Komisi Pasifik Selatan (South Pacific Commission) dan Forum Pasifik Selatan (South Pacific Forum). Komisi Pasifik Selatan didirikan berdasarkan Persetujuan Canberra 1947 oleh Belanda, Amerika Serikat, Perancis, Inggeris, Australia dan Selandia Baru, sedangkan Forum Pasific Selatan didirikan pada tanggal 5 Agustus 1971 oleh Australia, Selandia Baru dan beberapa negara merdeka.

Semangat regionalisme tampaknya kuat sekali (antara lain dalam forum-forum regional ini), sehingga masyarakat Pasifik Selatan tidak mengalami

¹Ibid., hal. 833.

²Lihat SM Koya, "A South Pacific View," yang diterbitkan Mary Boyd, *Pacific Horizons* (Wellington: Price Milburn and Company Limited, 1971), hal. 36.

banyak kesukaran untuk menentukan identitas kawasannya. Menurut Peter J. Boyce dan Richard A. Herr, semangat identifikasi regional amat kuat di kalangan negara-negara yang baru merdeka, sehingga mereka tidak merasa perlu untuk saling bertukar misi. Para menteri negara Pasifik Selatan yang satu bebas untuk berhubungan langsung dengan rekan negara Pasifik Selatan lainnya. Komunikasi tidak terbatas pada jalur-jalur khusus tetapi sebanyak mungkin bersifat langsung dan personal.¹

Tetapi negara-negara ini masih sulit berdiri sendiri, karena keterbatasan kemampuan (capability) mereka. Mereka amat tergantung pada bantuan negara-negara asing, khususnya Australia dan Selandia Baru.

2. Negara-negara Pasifik Selatan sebagai Bagian Dunia Ketiga

Rendahnya tingkat kemampuan ekonomi dan ketergantungan pada negara-negara maju menempatkan negara-negara Pasifik Selatan dalam kategori *Dunia Ketiga*. Kedudukan ini merupakan keistimewaan bagi negara-negara Pasifik Selatan, karena berarti kenaikan status sebagai negara-negara yang merdeka dan mempunyai hak bersuara seperti negara-negara Dunia Ketiga lainnya. Menurut Keith D. Suter, kedudukan sebagai Dunia Ketiga memungkinkan mereka memperoleh suara Dunia Ketiga dan akses ke badan-badan internasional. Mereka sekarang bisa meminta bantuan Dunia Ketiga, misalnya dalam usaha-usaha mereka menentang penjajahan.²

Tetapi, kedudukan ini diartikan bahwa negara-negara Pasifik Selatan menghadapi masalah-masalah sosial, ekonomi, dan politik yang sama dengan negara-negara Dunia Ketiga lainnya. Suter merumuskan bahwa negara-negara Pasifik Selatan adalah "kesukaran untuk memenuhi kebutuhan akan peningkatan taraf hidup secara material - sehubungan dengan kesulitan ekonomi."³ Masalah-masalah ini memang dirasakan oleh negara-negara Pasifik Selatan. S.M. Koya mengemukakan bahwa terdapat masalah rendahnya taraf pendidikan, tekanan kependudukan, masalah urbanisasi dan pengangguran serta kekurangan gizi di kawasan Pasifik. Timbul kekecewaan bahwa sumber-sumber daya baik manusia maupun material menghambat mereka untuk memenuhi harapan-harapan akibat kontak dengan teknologi dan kebudayaan yang lebih *sophisticated*. Ia mengakui bahwa masalah-masalah politik, ekonomi, dan sosial mungkin lebih kecil skalanya daripada di kawasan-

¹Lihat Peter J. Boyce dan Richard A. Herr, "Micro State Diplomacy in the South Pacific," *Australian Outlook*, Vol. 28, No. 1, April 1974, hal. 27.

²Lihat Keith D. Suter, *loc. cit.*, hal. 59.

³*Ibid.*

kawasan yang berkembang lainnya, tetapi masalah-masalah ini sangat menekan.¹

Kesulitan ekonomi negara-negara ini tidak lepas dari keterbatasan hasil-hasil produksi. Mereka umumnya mendasarkan perekonomian mereka pada sektor pertanian dan industri primer. Eksport terbatas pada hasil-hasil produksi pertanian berupa kopra, gula, pisang, minyak kelapa sawit, dan coklat, dan hasil pertambangan seperti emas, tembaga, nikel, dan fosfat.

Ketergantungan pada negara-negara industri maju bisa dilihat dalam bidang bantuan luar negeri dan perdagangan. Sejak kemerdekaan, mereka menerima bantuan luar negeri dari Inggeris, Australia, Selandia Baru, dan Amerika Serikat, dan juga badan-badan internasional. Papua Niugini menerima bantuan dari Australia (28 persen anggaran pendapatan 1980); Kiribati dari Inggeris; Kepulauan Solomon dari Inggeris, Australia, dan Selandia Baru; Tonga dari Inggeris, Selandia Baru, Australia, dan Bank Pembangunan Asia; Tuvalu dari Inggeris; Samoa Barat dari Selandia Baru, Australia, PBB, MEE, dan IMF. Perdagangan luar negeri yang merupakan sumber pendapatan negara masih tertuju pada negara-negara industri tertentu terutama Australia dan Selandia Baru. Mereka tampaknya tidak bisa melepaskan keterikatannya dengan kedua negara ini. Dalam pertemuan bulan Juni 1979, di Kepulauan Cook, menteri-menteri negara Pasifik Selatan mendesak kedua negara ini untuk membeli lebih banyak hasil pertanian dan industri mereka.

Walaupun menyadari ketergantungan ini, negara-negara Pasifik Selatan *tidak mau dianggap sebagai bagian Dunia Ketiga*. Ratu Sir Kamisase Mara, Perdana Menteri Fiji mengatakan: "Pandangan terhadap bangsa Afrika tampaknya diterima seadanya dan ditujukan pada semua penduduk asli. Ini tidak berlaku bagi Pasifik Selatan." Ringkasnya negara-negara Pasifik Selatan tidak sama dengan negara-negara seperti Ghana, Tanzania, atau Malaysia.² Terdapat pendapat bahwa masyarakat Pasifik Selatan memiliki taraf hidup yang lebih baik daripada negara-negara Dunia Ketiga lainnya. E.K. Fisk dalam tulisannya "Economic, Social and Political Trends in the South Pacific in the 1980s" mengemukakan bahwa menurut ukuran umum, hampir seluruh rakyat Pasifik berada (well-off), suatu hal yang cukup menonjol dalam statistik. Dibandingkan dengan negara-negara miskin di Asia dan Afrika, negara-negara Pasifik jelas berada di luar kategori negara-negara miskin.³

¹Lihat S.M. Koya, *loc. cit.*, hal. 36.

²Lihat Peter J. Boyce dan Richard A. Herr, *loc. cit.*, hal. 26.

³Ia mengambil Bangladesh, Birma, India, dan Indonesia sebagai contoh negara Asia yang miskin. Lihat E.K. Fisk, "Economic, Social, and Political Trends in the South Pacific in the 1980s," yang diterbitkan T.J. Hearn, *New Zealand and the South Pacific* (Dunedin: University of Otago, 1981), hal. 53.

Kehidupan serupa itu memberi warna khusus kepada masyarakat Pasifik Selatan. Mereka memang secara potensial memiliki kekayaan alam yaitu mineral dasar laut, perikanan, dan bahan-bahan tambang seperti emas, nikel, dan fosfat. Kemajuan teknologi akan mempermudah penggarapan potensi sumber-sumber alam tersebut di kemudian hari. Masalahnya adalah apakah negara-negara Pasifik Selatan ini mampu memanfaatkan kekayaan lautnya. Peranan negara-negara maju khususnya di bidang teknologi tidak bisa dielakkan, karena mereka memiliki teknologi dan juga membutuhkan sumber-sumber daya alam ini.

III. KEHADIRAN NEGARA-NEGARA BESAR DI PASIFIK SELATAN

Keterlibatan atau kehadiran negara-negara luar di kawasan Pasifik Selatan menjadi petunjuk bahwa kawasan ini merupakan salah satu kawasan penting di dunia. Negara-negara luar ini meliputi Perancis, Amerika Serikat, Jepang, dan Uni Soviet serta Cina, yang melibatkan diri dalam bentuk kolonialisme, percobaan nuklir, operasi kapal ikan, dan hubungan diplomatik di kawasan ini. Kepentingan mereka umumnya berlainan satu sama lain. Perancis tetap berusaha mempertahankan daerah jajahannya, yaitu Kaledonia Baru dan Polinesia Perancis. Di samping ingin tetap menjadi kekuatan regional utama di Pasifik Selatan, Perancis memiliki: (a) kepentingan ekonomi, khususnya di bidang pertambangan mineral, karena Kaledonia Baru memiliki cadangan nikel yang besar di dunia; dan (b) kepentingan strategis, yaitu penggunaan kawasan Pasifik Selatan sebagai daerah percobaan nuklir. Jepang lebih membutuhkan Pasifik Selatan bagi kepentingan ekonominya. Potensi perikanan (tuna) Pasifik Selatan bisa memenuhi kebutuhan konsumsi bangsa Jepang. Sementara itu Amerika Serikat, meskipun tidak begitu memperhatikan perkembangan negara-negara Pasifik Selatan, memiliki kepentingan strategis (pertahanan) di kawasan Pasifik, antara lain penggunaan Kepulauan Mikronesia sebagai salah satu pangkalan pertahanan Amerika Serikat. Kehadiran riil Uni Soviet dalam bentuk operasi kapal-kapal ikan dan kapal-kapal penjelajah di perairan Pasifik menantang Amerika Serikat dan juga Cina sebagai saingan utamanya di kawasan ini.

1. Dilemma Perancis sebagai Kekuatan Kolonial

Satu-satunya negara yang masih berusaha mempertahankan kehadirannya sebagai kekuatan kolonial secara menyolok di Pasifik Selatan adalah Perancis, sehingga ia bisa disebut sebagai negara kolonial pertama dan terakhir di kawasan ini. Di atas dikemukakan bahwa negara-negara seperti Inggeris,

Australia, dan Selandia Baru secara resmi telah melepaskan daerah-daerah jajahan mereka dan malahān mendukung perjuangan kemerdekaan penduduk asli beberapa pulau. Negara-negara jajahan atau bekas jajahan Perancis terdiri atas Kaledonia Baru, Polinesia Perancis, Wallis dan Futuna, serta Vanuatu (sebelumnya New Hebrides). Alasan-alasan bahwa Perancis tetap bertahan di kawasan Pasifik khususnya Kaledonia Baru adalah sebagai berikut: (a) pulau-pulau atoll Polinesia Mururoa dan Fangataufa menjadi tempat-tempat percobaan senjata-senjata nuklir Perancis; (b) Kaledonia Baru merupakan sumber mineral yang paling berharga di Pasifik Selatan, dengan cadangan nikel yang besar di dunia, cadangan-cadangan mineral lain dan sedang melakukan eksplorasi minyak lepas pantai; (c) jajahan Perancis di Pasifik Selatan adalah sekitar 22.600 km persegi, tetapi zona ekonomi 200 mil memperluasnya lebih dari 7 juta km persegi sehingga Perancis menjadi kekuatan maritim paling besar di Pasifik Selatan, dan terdapat potensi pertambangan dasar laut dan perikanan; dan (d) teori domino masih berlaku di Perancis, artinya Paris takut bahwa jika ia memberikan kemerdekaan kepada Kaledonia Baru, maka Polinesia akan segera menyusulnya.¹

Tetapi kedudukan Perancis makin terdesak oleh proses dekolonialisasi yang sedang berlangsung di kawasan ini. Penduduk asli kepulauan jajahan Perancis menuntut kemerdekaan, sehingga Perancis pada pertengahan 1980 terpaksa memberi kemerdekaan kepada New Hebrides. Sekarang ini, Perancis menghadapi penduduk Melanesia dari Kaledonia Baru yang juga menuntut kemerdekaan, mengikuti jejak negara-negara pulau yang telah merdeka lainnya.

Penduduk Melanesia itu mendapat dukungan negara-negara tetangganya, terutama Vanuatu dan Papua Niugini. Dukungan ini tidak lepas dari aspirasi dan perjuangan mereka agar semua wilayah Pasifik Selatan bebas dari penjajahan. Partai Vanuaaku pernah mengatakan bahwa salah satu tujuan utamanya adalah memperjuangkan kemerdekaan Kaledonia Baru pada tingkat internasional. Di bawah pemerintahan Perdana Menteri Julius Chan, Papua Niugini telah memberitahukan kepada Forum Pasifik Selatan bahwa perjuangan bagi kemerdekaan semua pulau Pasifik merupakan tujuan utama politik Pemerintah Port Moresby.²

Di samping tidak senang dengan praktek-praktek penjajahan, negara-negara Pasifik Selatan termasuk Australia dan Selandia Baru mengecam Perancis karena percobaan-percobaan nuklirnya di kawasan ini.³ Menurut

¹Lihat *Far Eastern Economic Review*, 11 September 1981.

²Lihat Wolfgang Ramonat, "Microstates in the United Nations," *Aussen Politik*, Vol. 32, No. 3, 1981, hal. 288; lihat juga *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 21 Juli 1980.

³Menurut pejabat-pejabat Australia, sejak 1975 Perancis telah melakukan sekitar 40 kali percobaan nuklir di Polinesia. Lihat *Far Eastern Economic Review*, 11 September 1981.

mereka tindakan Perancis itu mengancam kelestarian lingkungan hidup kawasan Pasifik Selatan. Pada tahun 1970-an, Australia, Selandia Baru, dan Fiji mengadakan pemboikotan terhadap telekomunikasi, transportasi, dan perdagangan Perancis. Selandia Baru terutama prihatin terhadap negara-negara Pasifik mengenai masalah percobaan nuklir ini. Mengikuti jejak Australia, Selandia Baru mengajukan laporan resmi kepada mahkamah internasional (international court of justice) yang menegaskan bahwa Perancis tidak berhak untuk mengotori udara dan merampas kebebasan di laut.¹

Meskipun terdapat desakan-desakan, baik dari dalam maupun dari luar Kaledonia Baru, agar Perancis melepaskan jajahannya, kemerdekaan bagi Kaledonia Baru dan Polinesia Perancis tidak mudah dibandingkan dengan proses kemerdekaan Vanuatu. Perancis tidak rela melepaskan Kaledonia Baru, karena sebagaimana diutarakan di atas, ia mempunyai kepentingan khusus di bidang ekonomi dan strategi di kawasan ini. Selain itu, Perancis menganggap dirinya sebagai suatu kekuatan dunia yang besar dan untuk mempertahankan citra itu, ia perlu mempertahankan daerah pengaruhnya (sphere of influence). Jika Perancis kehilangan Kaledonia Baru, maka Tahiti akan meningkatkan tuntutan kemerdekaannya dan secara bertahap Perancis akan kehilangan daerah percobaan nuklirnya.²

Faktor lain yang mempersulit Kaledonia Baru melepaskan diri dari Perancis adalah komposisi penduduknya. Penduduk Melanesia yang menuntut kemerdekaan hanya berjumlah 60 ribu orang (40 persen dari seluruh penduduk Kaledonia Baru yang berjumlah 140 ribu orang), sedangkan penduduk berkebangsaan Eropa (50 ribu orang), dan penduduk yang berasal dari pulau-pulau sekitarnya dan Indonesia (30 ribu) umumnya menentang kemerdekaan bagi Kaledonia Baru.

2. Kehadiran Jepang di Pasifik Selatan

Jepang yang terletak di sebelah barat laut Samudera Pasifik bukan merupakan pendatang baru di kawasan Pasifik termasuk Pasifik Selatan. Dalam Perang Dunia Pertama pada bulan Oktober 1914 Jepang menduduki beberapa pulau di Pasifik, yaitu Kepulauan Nauru dan Mikronesia. Tetapi dalam masa Perang Dunia Kedua, Jepang terpaksa melepaskan pulau-pulau ini karena kalah perang dengan Amerika Serikat. Pemerintah Amerika Serikat

¹Lihat William E. Tagupa, "Centre D'Esperimentations in Pacifique 1963-1973: A Decade of Debate in French Polynesia," *Australian Outlook*, loc. cit., hal. 40.

²Lihat Keith D. Suter, loc. cit., hal. 58.

kemudian mengambil alih pulau-pulau ini. Sesudah itu Jepang tidak berperan secara aktif dalam dunia internasional, karena ia harus membangun ekonomi dalam negerinya dan memperkokoh percaya diri bangsanya.¹

Dalam situasi dunia yang mengalami banyak perubahan sekarang ini, Jepang sebagai raksasa ekonomi dunia mulai aktif lagi dalam dunia internasional. Di kawasan Pasifik Selatan, Jepang melibatkan diri dalam bentuk yang berbeda daripada di masa lalu, yaitu kerja sama ekonomi khususnya di bidang perikanan. Jepang sekarang amat berkepentingan dengan perikanan di Pasifik Selatan; sekitar 60 persen konsumsi makanan laut rakyat Jepang berasal dari kawasan Pasifik. Negara ini antara lain telah mengerahkan armada perikanannya di perairan Fiji, dan mendirikan perlengkapan gudang regional, menunjang pabrik pengalengan ikan di Lovuka, ibukota Fiji yang lama. Kegiatan yang sama dilakukan Jepang di perairan Samoa, termasuk pengalengan ikan di Pago-Pago, Samoa Amerika.²

Untuk memperkuat kehadirannya ini, Jepang telah mengadakan kerja sama dengan beberapa negara di daerah-daerah yang strategis. Menurut Bhagwan Singh, Jepang mengusahakan Kepulauan Mana menjadi daerah pariwisata di Fiji. Kalau pesawat-pesawat udara Jepang bisa mendarat di Fiji, maka *Air Nauru* bisa menggunakan salah satu pelabuhan udara Jepang. *Air Pacific* juga bisa mendarat di sana. Di Tonga, perusahaan-perusahaan dagang Jepang mempunyai rencana untuk mengembangkan Pulau Vavau menjadi daerah liburan bagi pejabat-pejabat tinggi Jepang. Duta Besar Jepang di Pasifik Selatan Yoship Yaka Wara meminta kepada penduduk pulau-pulau Pasifik agar mengijinkan Jepang masuk ke perairan mereka.³

Negara-negara lain yang juga berusaha memanfaatkan perairan Pasifik Selatan adalah Taiwan, Korea Selatan, Amerika Serikat, dan Uni Soviet. Negara-negara Pasifik Selatan sebenarnya merasa dirugikan oleh usaha-usaha penangkapan ikan ini. Akibat kelangkaan sumber-sumber daya alam di daratan, lautan dan kekayaan ikannya menjadi penting terutama bagi konsumsi rakyat mereka untuk waktu-waktu mendatang. Penerapan zona ekonomi 200 mil membuat kawasan ini semakin penting, tidak hanya sebagai sumber makanan, tetapi juga sebagai sumber pendapatan mereka.

Oleh sebab itu, mereka mengadakan usaha-usaha perlindungan bagi perairan Pasifik, antara lain dengan mendirikan *South Pacific Regional*

¹Lihat Alan Watt, "The Interests of Great Powers," yang diterbitkan Mary Boyd, *Pacific Horizons*, *loc. cit.*, hal. 65.

²Lihat Bhagwan Singh, *loc. cit.*, hal. 370.

³*Ibid.*, hal. 371.

Fisheries Agency (anggotanya: Australia, Selandia Baru, Papua Niugini, Fiji, Tonga, Samoa Barat, Kepulauan Solomon, Nauru, Niue, Kepulauan Cook, Kepulauan Gilbert dan Tuvalu) pada tahun 1978. Organisasi ini bermaksud mencegah suatu negara yang sedang berkembang diadudombakan dengan negara lain oleh negara-negara yang jauh dari perairan mereka.¹

Tetapi negara-negara Pasifik Selatan menghadapi masalah pengawasan ikan-ikan di perairan mereka, antara lain karena ikan tuna sebagai ikan utama di perairan Pasifik Selatan berpindah-pindah (migratory). Negara-negara asing penangkap ikan menangkap berbagai jenis tuna, terutama *skipjack tuna*, *yellow fin tuna*, *big eye tuna*, dan *albacore*. Tuna ini berpindah tempat dalam jarak-jarak yang besar; mereka secara musiman merantau ke gugusan kepulauan bagian barat laut dan tenggara. Sewaktu merantau ini, ikan-ikan ini melewati zona banyak negara dan dikejar oleh kapal-kapal ikan sehingga memasuki wilayah di mana mereka diijinkan untuk menangkap ikan-ikan itu.²

3. Kehadiran Amerika Serikat di Pasifik Selatan

Sampai batas-batas tertentu, perhatian Amerika Serikat atas perkembangan negara-negara Pasifik Selatan tidak begitu besar dibandingkan dengan perhatiannya atas negara-negara Dunia Ketiga lainnya. Menurut RA Herr, Amerika Serikat menunjukkan sedikit perhatian positif atas dekolonisasi dan perkembangan negara-negara mikro yang baru. Negara-negara ini tidak menjadi penerima bantuan, dukungan politik, atau perdagangan dari Amerika Serikat.³ Selain itu Amerika Serikat dikenal sebagai salah satu kekuatan terakhir yang menduduki beberapa wilayah di Pasifik (Samoa bagian timur di Pasifik Selatan).

Tetapi ini tidak berarti bahwa Amerika Serikat sama sekali tidak berkepentingan dengan kawasan Pasifik, seperti yang terlihat dari kehadirannya di Kepulauan Mikronesia atau *Trust Territories* yang terletak di bagian barat laut Samudera Pasifik. Sesudah Perang Dunia Kedua pada tahun 1947, Pemerintah Amerika Serikat secara resmi mengambil alih Kepulauan Mikronesia (kecuali Guam yang diduduki Amerika Serikat sejak Abad ke-18) dan Samoa Amerika dari Jepang. Kepulauan Mikronesia ini terdiri atas Kepulauan

¹Lihat Barbara Johnson dan Frank Langdon, "The Impact of the Law of the Sea Conference Upon the Pacific Region: Part II," *Pacific Affairs*, Vol. 51, No. 2, Summer 1978, hal. 224-225.

²Lihat M. Templeton, "Pacific Regional Institutions," yang diterbitkan T.J. Hearn, *New Zealand and the South Pacific*, loc. cit., hal. 38.

³Lihat RA Herr, "Jimmy Carter and American Foreign Policy in the Pacific Islands," *Australian Outlook*, Vol. 32, No. 2, Agustus 1978, hal. 224.

Mariana, Kepulauan Karolina, Kepulauan Marshall, dan Pulau Palau, yang seluruhnya meliputi 3 juta mil persegi lautan dan 700 mil persegi daratan. Dari penduduk yang berjumlah 120 ribu orang, 75 ribu berdiam di Karolina, 30 ribu di Kepulauan Marshall, dan 15 ribu di Kepulauan Mariana.¹ Pulau Palau pada tanggal 29 Januari 1982 menjadi Republik Belau, sedangkan kepulauan-kepulauan lainnya masih berada di bawah pengawasan Amerika Serikat dan salah satu di antaranya berstatus sebagai negara persemakmuran Amerika Serikat (Kepulauan Mariana).

Bagi Amerika Serikat, kepulauan-kepulauan ini sekurang-kurangnya mempunyai arti strategis bagi pertahanannya. Kepulauan Mikronesia menonjol karena merupakan suatu pangkalan persenjataan nuklir dan Angkatan Laut Amerika Serikat yang besar. Bhagwan Singh mengatakan bahwa Mikronesia merupakan *blue lagoon* Angkatan Laut Amerika Serikat. Beberapa pulau tidak jarang dipergunakan sebagai tempat percobaan misil penjelajah (*cruise missiles*).² Amerika Serikat juga telah membangun pangkalan-pangkalannya di Guam, yang merupakan daerah pedalaman dan daerah penempatan pasukannya; dan separuh dari penduduk Guam yang berjumlah 105 ribu terdiri atas personal militer. Amerika Serikat telah menempatkan pesawat-pesawat pembom B 52 dan kapal-kapal selam polaris di Guam.³

Sejak akhir 1970-an, wilayah kepulauan ini menjadi semakin strategis buat Amerika Serikat, sebagian karena penarikan mundur pertahanannya dari Vietnam, dan terutama karena peningkatan kegiatan-kegiatan militer Uni Soviet, seperti pembangunan angkatan laut yang kuat, perdagangan dan armada perikanan di kawasan Pasifik. Meskipun Uni Soviet tidak mendapat tempat di kalangan negara-negara Pasifik Selatan (antara lain tidak terdapat perwakilannya di Pasifik Selatan), kehadirannya cukup riil di kawasan Pasifik. Philip Bowring dalam *Financial Times* melaporkan bahwa kapal-kapal ikan dan kapal-kapal penjelajah Uni Soviet sering muncul di Suva dan kawasan Pasifik lainnya.⁴ Kehadiran kapal-kapal ini tidak lepas tentunya dari strategi global Uni Soviet untuk menguasai perairan di dunia. Kapal-kapal penjelajah Uni Soviet telah mengarungi ke-tujuh lautan selama bertahun-tahun. Kepentingan Uni Soviet di perairan dunia bukan hal yang baru. Di kawasan Pasifik, kepentingan ini mengingatkan kita akan kedatangan Cossack pertama di pesisir Laut Okhotsk pada tahun 1639.⁵

¹Lihat Wolfgang Ramonat, *loc. cit.*, hal. 289.

²Lihat Bhagwan Singh, *loc. cit.*, hal. 369.

³Lihat Wolfgang Ramonat, *loc. cit.*, hal. 288.

⁴Lihat *Financial Times*, 20 Mei 1980.

⁵Lihat Ulrich Schweinfurth, "New Pacific and the Super Power," *Aussen Politik*, Vol. 28, No. 2, 1977, hal. 214.

Kehadiran kedua kekuatan dunia di kawasan Pasifik Selatan itu akhir-akhir ini mendorong musuh utama Uni Soviet, yakni Cina, untuk berperan aktif di kawasan ini. Cina pernah melakukan percobaan peluru kendali antar benua (ICBM) di Pasifik Selatan.¹ Kedudukan Cina lebih beruntung daripada Uni Soviet karena negara ini memiliki perwakilan antara lain di Fiji, Samoa Barat, dan Papua Niugini. Cina malahan berusaha berbaik hati dengan negara-negara Pasifik Selatan, misalnya, dengan menjanjikan akan melindungi Samoa Barat apabila diserang Uni Soviet. Kehadiran negara-negara besar ini menimbulkan kekuatiran negara-negara di kawasan Pasifik Selatan, karena dengan demikian kawasan ini bisa menjadi arena perlombaan kekuatan.

IV. PERANAN REGIONAL AUSTRALIA DAN SELANDIA BARU

Dibandingkan dengan negara-negara besar itu, Australia dan Selandia Baru mempunyai lebih banyak peluang untuk memainkan peranan regional di Pasifik Selatan. Negara-negara Pasifik Selatan menganggap kedua negara ini sebagai sahabat utama yang terpercaya, antara lain karena mereka dalam banyak hal mendukung usaha-usaha ataupun aspirasi perjuangan bangsa Pasifik Selatan, misalnya dalam masalah dekolonisasi dan regionalisme. Mereka malahan menentang tindakan negara-negara yang bersifat mengancam keamanan wilayah seperti percobaan-percobaan nuklir.

Selain itu Australia dan Selandia Baru mengutamakan negara-negara Pasifik Selatan dalam hubungan internasional mereka. Perhatian mereka ini disebabkan sebagian oleh faktor ekonomi, misalnya potensi negara-negara Pasifik Selatan untuk menjadi pasaran ekspor; dan sebagian oleh rasa tanggung jawab regional. Mereka merasa sebagai bagian Pasifik Selatan, karena secara geografis terletak di kawasan ini; dan secara etnis penduduk asli Selandia Baru, yakni bangsa Maori, merupakan bagian bangsa Polinesia.² Australia juga tidak bisa melepaskan kebanggaannya sebagai negara besar yang berpengaruh di Pasifik Selatan, Hedley Bull mengatakan: "Australia adalah negara besar, dan kadang-kadang mempunyai impian - beberapa mengatakan khayalan - akan kebesaran di masa mendatang."³

Oleh sebab itu tidak mengherankan bahwa kedua negara ini membantu negara-negara Pasifik Selatan memperjuangkan hak dan aspirasi mereka. Per-

¹Lihat *Financial Times*, 20 Mei 1980.

²Lihat Hedley Bull, "Australia-New Zealand Defence Corporation," yang diterbitkan Kein Keith, *Defence Perspectives* (Wellington: Price Milburn and Company Limited, 1972), hal. 104.

³*Ibid.*

tama, setelah melepaskan daerah-daerah jajahan (antara lain Papua Niugini oleh Australia, dan Samoa Barat oleh Selandia Baru), mereka mendukung dekolonisasi Pasifik Selatan. Kedua, mereka mendukung usaha-usaha negara Pasifik Selatan ini menentang percobaan-percobaan nuklir (oleh Perancis) dan percobaan rudal (oleh Cina). Australia jelas melarang percobaan, penempatan, dan pemindahan senjata-senjata nuklir,¹ karena merasa bahwa semuanya itu membahayakan dan mengotori wilayahnya juga. Selandia Baru amat menentang percobaan rudal Cina yang dianggap sama saja dengan percobaan nuklir Perancis. Ketiga, mereka malahan sejak semula mengusahakan terciptanya regionalisme Pasifik Selatan, seperti terlihat dalam inisiatif mereka untuk mendirikan organisasi-organisasi regional seperti Komisi Pasifik Selatan (South Pacific Commission) dan Forum Pasifik Selatan (South Pacific Forum). Dan kemudian, mereka menunjang usaha-usaha pembangunan negara-negara Pasifik Selatan, antara lain dengan memberi bantuan ekonomi/keuangan dan jasa kepada mereka dan mengajak negara-negara Barat untuk meningkatkan perhatian mereka di kawasan ini.

Namun negara-negara Pasifik Selatan tampaknya membedakan kedua negara ini. Negara-negara ini, terutama yang berpenduduk Polinesia, lebih menyenangi Selandia Baru daripada Australia, meskipun Australia merupakan pemberi bantuan keuangan terbesar dalam Komisi Pasifik Selatan. Mereka menganggap Selandia Baru sebagai pelopor yang paling ramah dan mudah dihubungi meskipun jauh dari pulau-pulau Pasifik. S.M. Koya mengatakan: "... saya kira saya tidak keliru untuk menyatakan bahwa sejalan dengan peranan dan kewajibannya dalam organisasi-organisasi regional dan internasional, Selandia Baru secara kokoh berusaha bagi kebaikan umat manusia secara menyeluruh ..."² Bagi mereka, Selandia Baru adalah kekuatan utama yang sanggup memberi bantuan secara praktis.³ Hubungan Australia dan negara-negara Pasifik Selatan tampaknya tidak begitu akrab. Mereka melihat Australia sebagai suatu dunia besar yang sering kasar dan menakutkan.⁴ Malahan Papua Niugini, tetangga yang terdekat dan mempunyai ikatan yang kuat dengan Australia, menganggap bantuan-bantuan dari Australia sebagai bentuk neo-kolonialisme, sementara beberapa negara menyadari bahwa mereka tidak memperoleh banyak bantuan keuangan tetapi terlalu banyak nasihat dari Australia.⁵

¹Lihat Keith D. Suter, *loc. cit.*, hal. 59.

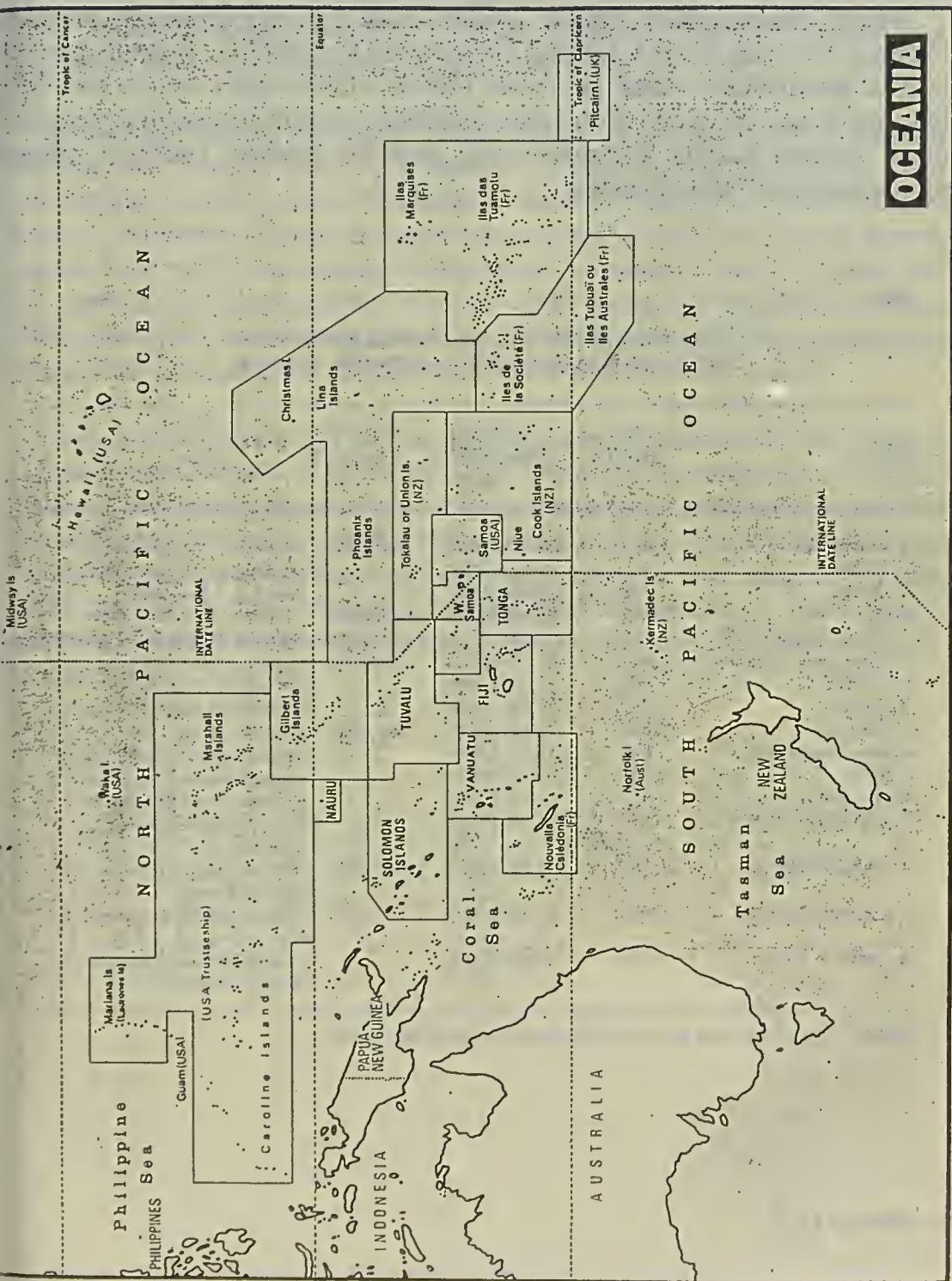
²Lihat S.M. Koya, *loc. cit.*, hal. 33.

³Lihat Ulrich Schweinfurth, "New Zealand in the Pacific and Antarctic Area," *Aussen Politik*, Vol. 31, No. 4, 1980, hal. 424.

⁴Lihat RQ. Quentin-Baxter, "A New Zealand View," diterbitkan Mary Boyd, *Pacific Horizons*, *loc. cit.*, hal. 23.

⁵Lihat Juerg Meister, "The Southern Hemisphere as a Defence Community," *Pacific Defence Reporter*, Maret 1982, hal. 55.

OCEANIA



Tetapi negara-negara Pasifik Selatan tidak bisa mengabaikan peranan regional Australia, karena dari segi kemampuan (capability), Australia berada jauh di atas mereka. Misalnya, dalam bidang militer negara-negara kecil ini, baik pada saat ini maupun di masa mendatang, tidak mempunyai kemampuan. Dengan industri pertahanannya, Australia menjadi kekuatan militer satu-satunya di Pasifik Selatan.

Tabel

**LUAS WILAYAH, PENDUDUK, GNP PER KAPITA DAN
STATUS NEGARA-NEGARA PULAU PASIFIK SELATAN**

Negara	Luas Wilayah (Km ²)	Penduduk (Tahun Perkira- an)	GNP Per Kapita (US\$)	Status
1. Samoa Barat	2.840	155.500 (1980)	450 (1978)	Merdeka, 1 Januari 1962
2. Nauru	22	7.700 (1979)	...	Merdeka, 30 Januari 1968
3. Tonga	700	95.000 (1980)	...	Merdeka, 4 Juni 1970
4. Fiji	18.274	625.000 (1980)	1.160 (1978)	Merdeka, 10 Oktober 1970
5. Papua Niugini	461.691	3.000.000 (1980)	600 (1979)	Merdeka, 16 September 1975
6. Kepulauan Solomon	28.446	221.500 (1980)	430 (1978)	Merdeka, 7 Juli 1978
7. Tuvalu	26	7.300 (1979)	...	Merdeka, 1 Oktober 1978
8. Kiribati	719	57.300 (1978)	...	Merdeka, 12 Juli 1979
9. Vanuatu	11.800	112.600 (1979)	540 (1978)	Merdeka, 30 Juli 1980
10. Kepulauan Cook	234	19.250 (1979)	...	Asosiasi dengan Selandia Baru
11. Niue	258	3.575 (1979)	...	Asosiasi dengan Selandia Baru
12. Tokelau	...	1.565 (1978)	...	Asosiasi dengan Selandia Baru
13. Kepulauan Pitcairn	450	64 (1979)	...	Wilayah Inggeris (British Dependency)
14. Kaledonia Baru	22.125	137.000 (1979)	4.650 (1978)	Wilayah Perancis (Overseas Ter- ritory of France)
15. Polinesia Perancis	4.000	137.000 (1977)	5.270 (1978)	Wilayah Perancis (Overseas Ter- ritory of France)
16. Wallis & Futuna	274	10.000 (1979)	...	Wilayah Perancis (Overseas Ter- ritory of France)

Sumber: Diolah dari *Asia & Pacific 1982*, (Essex: World of Information).

V. PENUTUP

Kawasan Pasifik Selatan dewasa ini cukup menarik, karena paling tidak proses dekolonisasi yang berlangsung di sana mengakibatkan beberapa perubahan status. Sampai batas-batas tertentu, proses dekolonisasi itu berlangsung dengan baik, karena sebagian besar wilayah telah memperoleh kemerdekaan dan menjadi anggota PBB. Tetapi beberapa wilayah, khususnya

Kaledonia Baru dan Polinesia Perancis, belum merdeka, karena Perancis tidak bersedia melepaskannya. Apalagi sebagian besar penduduk non Melanesia tidak menginginkan Kaledonia merdeka.

Bersamaan dengan proses ini, negara-negara yang baru itu mengusahakan *regionalisme* sebagai salah satu aspirasi mereka untuk membentuk suatu masyarakat Pasifik Selatan di kawasan tersebut. Hambatan utama mereka kiranya berkaitan dengan ketergantungan yang begitu besar pada negara-negara besar akibat terbatasnya kemampuan (capability) mereka. Oleh sebab itu, mereka tidak dapat berbuat sesuatu untuk mencegah kekuatan-kekuatan asing melakukan percobaan-percobaan nuklir dan penangkapan-penangkapan ikan, selain menggunakan hak suara di forum-forum internasional.

Dalam melibatkan diri dalam kegiatan-kegiatan internasional, negara-negara Pasifik Selatan yang masih berusia muda ini perlu menyesuaikan diri dengan dunia luar termasuk negara-negara Dunia Ketiga. Bahwa mereka tidak mau dikatakan sebagai bagian Dunia Ketiga bisa menjauhkan mereka dari negara-negara Dunia Ketiga, sehingga akan terpencil dari perhatian dunia. Sikap mereka ini juga berkaitan dengan keterbatasan pengetahuan mereka mengenai Dunia Ketiga akibat kurangnya arus informasi dan komunikasi antara mereka.

VIETNAM: ANTARA PEMBANGUNAN DAN PERTAHANAN

Oct. Ovy NDOUK*

Krisis perekonomian - karena berbagai hal - merupakan hambatan utama usaha pembangunan Vietnam. Sebagai akibatnya negara itu belum berkembang atau bahkan gagal mencapai kemajuan sebagaimana mestinya. Keadaan itu menjadi lebih parah lagi karena Vietnam melibatkan diri dalam konflik Indocina (Kamboja) sehingga terisolasi dari masyarakat internasional, sedangkan ia juga harus mempertahankan posisinya di kawasan itu. Vietnam memang konsekuensi dengan tindakannya itu walaupun terpaksa menggantungkan diri pada bantuan negara lain (terutama Uni Soviet). Bantuan seperti itu diperlukan untuk menjamin pelaksanaan rencana pembangunannya serta kelangsungan peranannya di kawasan Indocina. Akan tetapi seberapa jauh keadaan seperti ini dapat terus berlangsung kiranya akan ditentukan oleh tingkat keberhasilan pembangunan Vietnam di masa mendatang dan perkembangan (konflik) di kawasan di mana negara-negara besar (Uni Soviet dan RRC) - secara langsung maupun tak langsung - ikut memainkan peranannya. Dalam posisinya sekarang ini tampaknya agak sulit bagi Vietnam untuk menentukan apakah usaha pembangunan akan diutamakan sehingga alokasi di bidang pertahanan akan dikurangi, atau sebaliknya sehingga pembangunan akan tetap terbengkelai. Pertanyaan itu sulit dijawab oleh karena bagi Vietnam kedua hal tersebut sama pentingnya dan kait-mengkait. Tulisan ini mencoba untuk menelaah masalah yang dihadapi Vietnam itu dan tidak terlepas dari konflik Indocina.

MASALAH KEKURANGAN PANGAN

Dengan berakhirnya perang Vietnam bulan April 1975, bangsa Vietnam dapat bersatu kembali. Proses penyatuan ini didahului dengan pemilihan

*Staf CSIS.

umum yang diadakan tanggal 25 April 1976 untuk memilih anggota-anggota Majelis Nasional seluruh Vietnam. Majelis Nasional hasil Pemilu ini kemudian bersidang di Hanoi tanggal 24 Juni - 3 Juli 1976, dan mengesahkan persatuan Vietnam (Utara dan Selatan) sebagai Republik Sosialis Vietnam dengan ibukota Hanoi.¹ Penyatuan kembali itu rupanya belum membawa perdamaian bagi rakyat Vietnam, karena pada saat yang sama mereka memasuki babak perjuangan yang baru bagi negaranya. Perang yang berlangsung selama 30 tahun melawan Perancis, Amerika Serikat serta Vietnam Selatan, dan terakhir melawan RRC (Pebruari - Maret 1979), memaksa pemerintah dan rakyat Vietnam untuk bangkit dari puing-puing kehancuran dan menata kembali keadaan negaranya dalam segala bidang. Kekurangan pangan dan lapangan pekerjaan (setelah masa perang berakhir) yang menyebabkan pengangguran dan setengah pengangguran merupakan beban berat yang harus ditanggulangi oleh Pemerintah Vietnam. Akan tetapi sebegini jauh segala usaha yang telah dilakukan belum mencapai hasil yang menggembirakan dan Vietnam bahkan masih harus menghadapi beberapa masalah yang cukup pelik. Di samping masih harus bertempur di Kamboja dan siap siaga menghadapi ancaman dari IRRC di perbatasan utaranya, Vietnam masih menghadapi beberapa masalah dalam negeri yang serius terutama di bidang ekonomi. Berbagai sumber mengungkapkan bahwa Vietnam kini masih menghadapi kesulitan untuk memperbaiki taraf hidup rakyatnya. Menteri Luar Negeri Vietnam, Nguyen Co Tach, menggambarkan keadaan ekonomi negaranya sebagai "sangat buruk, tetapi tidak lebih buruk".² Tampaknya ia tetap optimis, terutama karena data statistik menunjukkan adanya peningkatan yang besar dalam produksi dan ekspor batu bara (lebih dari separuh ekspor komoditi Vietnam adalah batu bara). Di samping itu, ia juga mengharap bahwa produksi pangan masih akan dapat ditingkatkan lagi dengan meningkatkan cara pengelolaan (dan cuaca yang baik). Dan jika ini tercapai maka untuk tahun 1982 Vietnam tidak perlu mengimpor bahan pangan lagi. Impor pangan ini merupakan masalah yang memusingkan Pemerintah Vietnam. Tahun 1976, impor pangan - beras, gandum dan tepung gandum - berjumlah 645.000 ton, dan kemudian terus meningkat setiap tahunnya (karena semakin memburuknya perekonomian Vietnam) sehingga dalam tahun 1980 mencapai 924.000 ton, tetapi tahun 1981 turun menjadi sekitar 300.000 ton.³ Menurunnya jumlah impor ini dimungkinkan oleh adanya perbaikan dalam produksi pangan. Diberitakan bahwa tahun 1981 produksi pangan mencapai target 15 juta ton. Jumlah ini 600.000 ton lebih banyak dari produksi tahun sebelumnya.⁴ Peningkatan pro-

¹Lihat *Indonesia dan Dunia Internasional* 1977 (Jakarta: CSIS, April 1978), hal. 473-474.

²Lihat Michael Morrow, "Ready for a Rebound," *Far Eastern Economic Review*, 29 Januari 1982, hal. 48.

³Ibid.

⁴Lihat "Government Report at National Assembly," *Vietnam Courier*, Vol. 18, No. 1, 1982, hal. 3.

duksi pangan ini tampaknya memberikan harapan kepada pemerintah dan rakyat Vietnam bahwa mereka akan dapat mengatasi masalah kekurangan pangan, walaupun dengan dicapainya target tersebut di atas, produksi pangan belum mencukupi kebutuhan. Menurut laporan suatu tim dari Food and Agriculture Organization (FAO) yang mengadakan peninjauan ke Vietnam akhir tahun 1980, masalah paling besar yang dihadapi Vietnam adalah masalah pangan. Diperkirakan bahwa antara bulan Oktober 1980 dan September 1981 Vietnam mengalami kekurangan sekitar 4,4 juta ton padi atau sejenisnya (2 juta ton defisit tahunan dan 2,4 juta ton defisit tambahan akibat serangkaian angin taifun dan badai tropis yang melanda pusat panen musim gugur Vietnam yang utama). Kelaparan akan tetap melanda Vietnam jika tidak diberikan bantuan pangan yang sangat mendesak.¹ Namun pernyataan tersebut tidak ditanggapi oleh negara-negara Barat maupun negara-negara Asia Tenggara lainnya, terutama karena mereka memang tidak bersympati terhadap Vietnam sehubungan dengan pendudukannya atas Kamboja. Oleh karenanya Vietnam harus tetap berpaling ke Moskow.

Masalah kekurangan pangan di Vietnam itu dapat diketahui juga dari laporan para pengunjung negara itu bahwa akibat bencana alam, bangsa Vietnam mengalami kekurangan pangan yang berat di seluruh negara terutama di Vietnam bagian utara. Oleh karenanya, selama tahun 1980 Pemerintah Vietnam berusaha untuk mempertahankan distribusi makanan lewat penjatahan. Jatah makanan bagi penduduk yang menerima gaji di Vietnam bagian utara telah dikurangi dari 18 kg menjadi 13 kg sebulan, yang di beberapa wilayah hanya terdiri dari satu kilo beras dan 12 kilo tapioka, ubi jalar dan jagung. Di kota-kota bagian selatan yang penduduknya telah bertambah padat, jatah itu hanya tersedia bagi para pekerja dan pegawai pemerintah.² Diskriminasi pemberian jatah makanan dan kesulitan ekonomi pada umumnya merupakan sebab timbulnya ketidakpuasan, kemerosotan moral dan mengalirnya pengungsi-pengungsi keluar dari Vietnam. Penjatahan makanan seperti tersebut di atas tampaknya masih terus berlangsung dalam tahun berikutnya (1981) walaupun produksi pangan mencapai target yang telah ditentukan. Kenyataan ini membenarkan perkiraan tim FAO tersebut di atas. Menurut pengungsi asal Hanoi yang tiba di Hongkong awal Oktober 1981, jumlah jatah makanan berkisar antara 10-13 kg per bulan, tetapi hanya 30% beras, sisanya ketela pohon, tepung gandum dan bakmi. Dikatakan bahwa seorang pekerja yang tinggal di Hanoi berhak menerima kartu jatah (kupon makanan), namun mereka selalu mengeluh karena kupon makanan itu sering terlambat satu atau

¹Lihat Nayan Chanda, "A Last-minute Rescue," *Far Eastern Economic Review*, 27 Februari 1981, hal. 28.

²Lihat Nayan Chanda, "Vietnam's Economic Post-mortem," *Far Eastern Economic Review*, 9 Januari 1981, hal. 40.

dua bulan. Bahkan dengan kupon makanan itu pun mereka harus antri untuk membeli makanan dan sering menemui kesulitan karena ulah para pedagang (calo) yang membeli (secara illegal) dan menjual kembali kupon-kupon makanan serta persediaan makanan dengan tujuan memperoleh keuntungan.¹ Kenyataan-kenyataan ini menunjukkan betapa sulitnya kehidupan rakyat Vietnam, sehingga tidak mengherankan bahwa banyak orang Vietnam meninggalkan negaranya untuk mencari suatu kehidupan yang lebih baik di negara lain.

KEGAGALAN PEMBANGUNAN EKONOMI

Sebagai negara yang ingin membangun dan meningkatkan kesejahteraan rakyat, Vietnam mengalami kesulitan untuk membangun secara wajar. Sejak penyatuan seluruh negeri, Vietnam boleh dikatakan selalu dalam keadaan darurat perang. Penyebaran pasukannya ke seluruh kawasan Indocina juga membawa konsekuensi yang berat. Kenyataannya negara itu tak pernah mempunyai kesempatan yang cukup untuk membangun perekonomiannya. Tantangan yang dihadapi cukup berat, karena pada waktu yang bersamaan perekonomian Vietnam harus dapat memenuhi tiga kebutuhan pokok yang sangat mendesak, yakni kebutuhan pertahanan nasional, kebutuhan hidup penduduk dan pembangunan basis material sosialisme tahap demi tahap. Dalam keadaan seperti ini sulit ditingkatkan pembangunannya. Untuk itu Pemerintah Vietnam harus memusatkan semua daya kemampuannya. Akan tetapi PM Pham Van Dong mengakui bahwa dalam masa dekat ini pembangunan mungkin tidak akan dapat berjalan dengan cepat akibat kemiskinan dan keterbelakangan perekonomian nasional Vietnam. Hal itu antara lain adalah akibat perang yang lama, sabotase yang dilakukan oleh Amerika Serikat dan RRC, dan bencana alam yang sering melanda Vietnam. Ditambahkannya bahwa faktor lain yang juga menghambat lajunya pembangunan itu adalah kekurangan pengalaman mereka di bidang manajemen ekonomi.² Dengan kata lain, PM Vietnam itu mengakui kegagalan pembangunan ekonomi negaranya. Selain itu dapat disebutkan penyimpangan struktural yang telah berlangsung lama dan kekurangan prasarana serta tidak cukupnya akumulasi modal yang menjadi sifat dari sebagian besar negara yang sedang berkembang. Tambahan pula, birokrasi yang kaku dan organisasi yang kurang baik (sejak 1975) telah memperburuk perekonomian Vietnam.³ Sekjen

¹Lihat Ton Long, "The Phe Phay's Prey," *Far Eastern Economic Review*, 16 Oktober 1981, hal. 23.

²Lihat Sabam Siagian, "Belum pernah kami sekuat seperti sekarang ..." (wawancara dengan PM Pham Van Dong), *Sinar Harapan*, 10 Nopember 1981, hal. V.

³Lihat Ng Shui Meng, "Vietnam in 1980: The Challenge of Isolation," *Southeast Asia Affairs* 1981, hal. 344.

Partai Komunis Vietnam (PKV), Le Duan, (yang terpilih kembali sebagai Sekjen PKV) dalam laporannya pada Kongres ke-5 Partai Komunis Vietnam yang berlangsung akhir Maret 1982, mengakui bahwa kekurangan-kekurangan dan kekeliruan-kekeliruan dalam kepemimpinan telah memperburuk masalah ekonomi dan sosial Vietnam.¹ Hal ini merupakan salah satu sebab gagalnya rencana pembangunan lima tahun kedua (1976-1980). Hasil dari pelaksanaan Repelita itu tidak mengurangi ketidakseimbangan yang serius dalam perekonomian nasional. Produksi nasional tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan penduduk yang meningkat rata-rata 2,6% setahun (berdasarkan sensus bulan Oktober 1979).

Pertanian menempati kedudukan yang dominan dalam perekonomian Vietnam. Sekitar 80% dari seluruh penduduk bekerja di bidang pertanian terutama di sawah. Akar tetapi karena berbagai hal maka bidang pertanian ini belum mampu mendukung perekonomian nasional. Selain bencana alam, dapat disebutkan usaha Pemerintah Vietnam untuk mempercepat proses sosialisasi di wilayah Vietnam bagian selatan dan kebijaksanaan kolektif yang kaku di Vietnam bagian utara. Di Delta Mekong yang kaya, para petani seringkali dipaksa untuk bekerja secara kolektif. Akibatnya, areal tanah yang diolah dan ditanami menjadi berkurang (karena mereka enggan untuk mengerjakannya) dan dalam banyak hal para petani menjual atau memotong ternak-ternak mereka untuk menghindari pengolektifan. Selain itu mereka juga mengelakkan kewajibannya untuk membayar pajak pertanian dan menghindari penjualan surplus padinya kepada negara dengan harga rendah. Oleh karenanya, dalam tahun 1979 pemerintah hanya dapat mengumpulkan 40% dari target surplus pangan Vietnam bagian selatan, sedangkan di Vietnam bagian utara, koperasi pertanian enggan untuk memenuhi kewajiban mereka kepada pemerintah.² Kenyataan ini menunjukkan bahwa kebijaksanaan pemerintah itu kurang mendapatkan dukungan terutama dari para petani di Vietnam bagian selatan. Kebijaksanaan Pemerintah Vietnam untuk mempercepat proses sosialisasi itu tampaknya masih sulit untuk diterima oleh penduduk di Vietnam bagian selatan yang sebelumnya serba liberal (karena pengaruh kehadiran Amerika Serikat). Hal ini juga merupakan salah satu sebab mengalirnya orang-orang perahu (pengungsii) dari Vietnam ke negara-negara sekitarnya. Tindakan Pemerintah Vietnam yang menutup semua uaha swasta di Vietnam bagian selatan pada bulan Maret 1978 (yang sebagian besar dikuasai oleh orang-orang Cina atau Vietnam keturunan Cina) menyebabkan ratusan ribu orang Cina atau Vietnam keturunan Cina melarikan diri ke negara-negara tetangga Asia Tenggara atau ke RRC (sekitar 70% di antaranya terdiri dari pengusaha menengah, ahli teknik atau bekas pejabat rezim lama).

¹Lihat *Suara Karya*, 2 April 1982.

²Lihat Nayan Chanda, "Vietnam's Economic Post-mortem," *Far Eastern Economic Review*, 9 Januari 1981, hal. 40.

Hal yang sama terjadi juga di Vietnam bagian utara. Akibat kepergian orang-orang Cina ini Vietnam kehilangan tenaga kerja trampil dan tenaga ahli, sehingga produksi di bidang industri menurun. Di samping itu, tindakan Pemerintah Vietnam tersebut merupakan salah satu sebab pertentangannya dengan RRC. Dan ketika Vietnam menyerang Kamboja, RRC menarik semua ahlinya yang bekerja di Vietnam dan menghentikan bantuan proyeknya di sana. Hal ini semakin menyulitkan Vietnam.

Perang dan keadaan tak menentu selama masa rezim lama di Vietnam bagian selatan telah menyebabkan banyak penduduk desa meninggalkan kampung halamannya menuju kota. Sehubungan dengan menumpuknya penduduk di kota-kota tanpa lapangan pekerjaan yang pasti itu timbul masalah pengangguran dan masalah sosial lainnya. Untuk mengatasi masalah ini Pemerintah Vietnam mengambil langkah-langkah antara lain memberikan kebebasan kepada orang-orang asal desa untuk kembali ke desanya dan menggarap kembali tanah yang dulu ditinggalkannya. Selain itu pemerintah membuka daerah pertanian baru yang dinamakannya "Daerah Ekonomi Baru" (New Economic Zone) untuk menyalurkan penganggur dari kota ke kegiatan yang produktif. Sebagian besar mereka yang ditempatkan di Daerah Ekonomi Baru ini berasal dari Ho Chie Minh City (Saigon) dan kota-kota besar lainnya di Vietnam bagian selatan. Antara tahun 1975 dan 1979, sekitar 1,3 juta penduduk dipindahkan ke Daerah Ekonomi Baru tersebut. Pembentukan Daerah Ekonomi Baru ini sebenarnya merupakan salah satu usaha pemerintah untuk meningkatkan produksi pertanian. Akan tetapi kebijaksanaan ini kurang mendapat dukungan terutama dari penduduk di kota-kota Vietnam bagian selatan yang kekurangan pengetahuan dan pengalaman bertani. Di samping itu, kurangnya persiapan, prasarana, alat-alat, benih dan obat-obatan telah mempersulit masalah yang mereka hadapi. Kesulitan kehidupan di Daerah Ekonomi Baru itu menyebabkan mereka yang dikirim kesana kembali lagi ke kota atau desa asalnya. Kegagalan program ini merupakan salah satu sebab tidak tercapainya target produksi pertanian. Antara tahun 1975 dan 1979 produksi pangan hanya meningkat dari 11,6 juta ton menjadi 13,8 juta ton atau hanya 19%. Dan tahun 1980, karena cuaca yang merugikan, produksi pangan tidak mencapai target (15 juta ton), sedangkan produksi komoditi lainnya juga tidak meningkat dan tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan penduduk yang terus meningkat.¹

USAHA PERBAIKAN

Kongres ke-4 Partai Komunis Vietnam (akhir tahun 1976) telah menetapkan rencana pembangunan lima tahun kedua negara itu (1976-1980) yang

¹Lihat Ng Shui Meng, *loc. cit.*, hal. 345; lihat juga Ton Long, "Escape Into Laughter," *Far Eastern Economic Review*, 6 Nopember 1981, hal. 47.

menitikberatkan usaha-usaha pembangunan kembali Vietnam dengan cara mengembangkan pertanian dan cabang industri yang bertalian dengan pertanian. Akan tetapi, seperti diakui pemerintah, rencana pembangunan itu gagal, terutama karena pembangunan sektor pertanian tidak mencapai targetnya. Para pimpinan Vietnam yang diliputi suasana optimis rupanya mengharapkan suatu "lompatan" dalam pembangunan pertaniannya dan menetapkan target swasembada pangan pada akhir tahun 1980 dengan produksi 21 juta ton padi. Akan tetapi setelah tiga kali berturut-turut panen gagal akibat bencana alam, target tersebut dikurangi menjadi 15 juta ton walaupun kenyataannya target ini juga tidak tercapai. Perbaikan dalam bidang produksi pangan tampaknya baru tercapai pada tahun 1981, dalam arti bahwa produksi pangan mencapai target (15 juta ton), namun hal itu tidak berarti bahwa Vietnam telah keluar dari lingkaran kesulitan perekonomiannya, oleh karena - sebagaimana disebutkan di muka - secara keseluruhan masih terdapat kekurangan pangan. Peningkatan produksi pangan ini terutama dicapai karena pemerintah memperkenalkan sistem pembayaran yang mengijinkan anggota komune untuk menjual kelebihan produksi mereka di pasaran bebas. Sistem ini dikenal dengan nama "Khoan". Sebelumnya khoan ini sangat dikecam oleh pemerintah, namun karena keadaan memaksa dan para petani tampaknya kurang bergairah dengan pekerjaan mereka - yang mengakibatkan kurangnya produksi pangan - sistem ini mulai diperkenalkan,¹ sebagai rangsangan bagi para petani untuk meningkatkan produksi. Ini juga berarti memberikan kebebasan kepada individu untuk berinisiatif dan menggunakan pasar bebas, walaupun hal itu sebenarnya tidak sesuai dengan pembangunan sosialisme yang sedang giat dilakukan Vietnam. Dengan kata lain, terdapat unsur perubahan sistem perekonomian menuju ekonomi pragmatis. Yang menjadi masalah adalah bagaimana mengembangkan perekonomian itu lebih lanjut. Investasi di bidang tertentu mungkin akan memberikan jawaban, namun mungkin agak sulit bagi Pemerintah Vietnam untuk mengusahakannya (terutama sehubungan dengan konflik Indocina). Di samping itu harus diperhitungkan bagaimana pengaruh sistem perekonomian tersebut terhadap kebijaksanaan pemerintah untuk membangun sosialisme dan mempertahankan secara gigih suatu Vietnam yang sosialis.

Selain sektor pertanian, sektor industri juga mengalami kesulitan, bahkan kurang berkembang daripada sektor pertanian. Produksi barang-barang kebutuhan pokok rakyat sulit untuk dikembangkan terutama karena kurangnya bahan-bahan mentah dan perencanaan yang kurang realistik. Tidak cukupnya cadangan devisa memaksa Pemerintah Vietnam menempuh kebijaksanaan pembatasan impor yang ketat terhadap semua jenis barang sehingga output industri terpengaruh.

¹Lihat *Kompas*, 27 Maret 1982.

Perbaikan di sektor industri mulai tampak pada tahun 1981, setelah diperkenalkan sistem upah borongan. Industri ringan diprioritaskan, terutama industri barang-barang kebutuhan pokok dalam rangka memperbaiki kondisi hidup rakyat. Industri kecil seperti kerajinan yang berbentuk koperasi, juga menjalankan sistem perangsang (insentif), dengan membayar upah lebih besar kepada mereka yang menghasilkan lebih banyak. Dengan demikian Vietnam mengharap akan dapat meningkatkan produksi. Persoalannya adalah apakah dengan memberikan rangsangan material itu kebijaksanaan Pemerintah Vietnam telah menjurus ke arah revisionis (atau kapitalis)? Pimpinan Komisi Perencanaan Negara, Nguyen Lam, menegaskan: "Hal itu bukan revisionis. Kami hanya menghargai tiga kepentingan, yaitu negara, kolektif dan perorangan. Satu hal yang kami kritik adalah birokrasi dan sistem di mana pusat mengontrol segala sesuatunya. Hal ini tidak memberikan peluang kepada pekerja untuk berkreasi. Sekarang kami melancarkan kampanye anti birokrasi besar-besaran. Hal ini disambut baik oleh sebagian besar rakyat, pekerja dan kader partai. Tentu saja, ada beberapa pihak yang konservatif, sedikit sekali, yang berpendapat bahwa insentif material tersebut tidak baik".¹

Tampaknya kebijaksanaan Pemerintah Vietnam tersebut di atas (baik pertanian maupun industri) secara perlahan telah membawa hasil berupa peningkatan produksi, walaupun masih dihadapi masalah kenaikan harga beberapa kebutuhan pokok, sementara gaji belum lagi dinaikkan, sedangkan korupsi masih merajalela. Masalah-masalah itu masih cukup sulit untuk segera diatasi sebelum keadaan perekonomian negara diperbaiki. Peningkatan produksi pertanian mungkin bisa memberikan harapan, di samping perbaikan ekspor komoditi lainnya.

Kongres ke-5 Partai Komunis Vietnam telah pula menerima dan mengumumkan sejumlah langkah di bidang perekonomian, termasuk melawan birokratisme, menghapus sistem subsidi negara bagi kaum pekerja dan mendesentralisasi pengambilan keputusan di dalam manajemen.² Keputusan Kongres ini merupakan pemberaran terhadap kebijaksanaan-kebijaksanaan perekonomian yang telah dijalankan dalam tahun-tahun terakhir ini. Akan tetapi gambaran tentang perekonomian Vietnam di masa mendatang kiranya akan ditentukan oleh rencana pembangunan negara itu. Kongres juga telah memutuskan bahwa kepemimpinan baru partai dan pemerintah akan menyusun rencana pembangunan lima tahun (1981-1985) dan mempersiapkan rencana-rencana berikutnya dengan mengadakan tindakan politik yang efektif guna memecahkan masalah-masalah yang dihadapi

¹Lihat Nayan Chanda, "Planning for Prosperity - Without Revisionism," (interview/Nguyen Lam), *Far Eastern Economic Review*, 27 Februari 1981, hal. 33.

²Lihat *Sinar Harapan*, 1 April 1982.

produksi dan kehidupan rakyat.¹ Ada kemungkinan bahwa dengan terpilihnya kembali Le Duan dan Pham Van Dong akan dilanjutkan langkah-langkah menuju liberalisasi ekonomi dan insentifikasi perorangan di dalam kerangka sosialisme. Slogan baru yang muncul di Vietnam adalah "Egalitarianisme mendorong kelambanan dan rasa tidak bertanggung jawab," sedangkan sosialisme tidak dipersoalkan lagi. Yang harus diperhitungkan adalah tiga kepentingan² sebagaimana disebutkan di bagian muka tulisan ini. Akan tetapi masih sulit untuk mengatakan apakah kebijaksanaan yang kini dijalankan pemerintah sosialis Vietnam (pemberian insentif material, desentralisasi, dan lain-lain) dicanangkan sebagai suatu alternatif bagi suatu kebijaksanaan sentralisasi dan egalitarian sosialisme atau apakah kebijakan itu hanya bersifat sementara dan digunakan untuk mengatasi krisis ekonomi sekarang ini. Karena Vietnam ingin membangun sosialisme mungkin yang terakhir itulah yang benar karena dorongan terhadap tekanan ideologi dan organisasi partai tampaknya masih akan dilanjutkan. Dengan demikian tidak bisa dikatakan bahwa Vietnam akan menjurus ke arah revisionisme atau kapitalisme sebagaimana disebutkan Nguyen Lam. Perkembangan selanjutnya mungkin masih akan ditentukan oleh pelaksanaan kebijakan Pemerintah Vietnam yang digariskan dalam rencana pembangunan lima tahun ketiga.

KONSOLIDASI KEAMANAN

Para pengamat luar negeri sering menggambarkan krisis ekonomi Vietnam sekarang ini sebagai akibat konfliknya dengan Cina dan usaha-usahanya untuk mendominasi Kamboja dan Laos. Hal ini mungkin bisa dibenarkan. Untuk peranannya di Indocina termasuk konfliknya dengan Cina itu Vietnam harus mengalihkan sumber-sumber dayanya ke sektor pertahanan (diperkirakan lebih dari 50% dari anggaran belanja). Dan sebagai akibat peranannya di kawasan itu, Vietnam terisolasi dari masyarakat internasional dan proses pembangunan ekonominya terhambat. Akan tetapi, tanpa militerisasi pun di mana sebagian besar dari anggaran pembangunannya dialihkan untuk pertahanan, Vietnam akan mengalami krisis ekonomi (terutama kekurangan pangan), antara lain sebagai akibat perang yang lama, bencana alam maupun kurangnya perencanaan dan pengaturan dalam membangun perekonomiannya.

Lambatnya proses pembangunan di Vietnam tampaknya berkaitan dengan persepsi mengenai ancaman dari luar terhadap keamanan nasionalnya. Hal inilah yang menyebabkan para pemimpin Vietnam (berhaluan keras)

¹ Lihat *Suara Karya*, 2 April 1982.

² Lihat, *Kompas*, 27 Maret 1982.

selama ini mengaitkan perekonomiannya dengan semangat untuk menghadapi musuh dari luar. Ekonomi yang mereka serukan adalah ekonomi perang, walaupun musuh dari luar yang sejauh ini berulangkali disebut adalah Cina. Oleh karenanya tidak mengherankan jika Vietnam mengalihkan lebih dari separuh anggarannya untuk pertahanan nasional.

Bermula dari konflik perbatasannya dengan Kamboja, Vietnam rupanya merasa bahwa jika keadaan itu dibiarkan berlarut, maka perbatasan baratnya tidak akan aman dan hal ini akan mempengaruhi integrasi Vietnam bagian selatan yang tampaknya jauh lebih sulit dari yang diperkirakan. Dan yang lebih penting lagi bagi Vietnam adalah bahwa di belakang ancaman keamanan dari perbatasan baratnya itu adalah Cina yang mendukung rezim Pol Pot dan Ieng Sary yang pada saat itu berkuasa di Kamboja. Oleh karenanya Vietnam pada akhir tahun 1978 menyerbu Kamboja untuk menggulingkan pemerintahan rezim Pol Pot dan Ieng Sary. Secara demikian Vietnam juga berusaha menyelesaikan permusuhan historisnya dengan bangsa Khmer (Kamboja). Heng Samrin kemudian ditempatkan sebagai pemimpin pemerintah baru di Kamboja. Dan untuk mengamankan kedudukan Heng Samrin itu Vietnam menempatkan sekitar 200.000 tentaranya di Kamboja. Tampaknya kehadiran tentara Vietnam di Kamboja itu masih akan dipertahankan, karena membiarkan rezim Khmer Merah yang pro-Cina merebut kembali kekuasaan di Kamboja akan berarti membiarkan adanya ancaman terhadap keamanan nasional Vietnam. Dengan alasan yang sama Vietnam menempatkan sekitar 40-50 ribu tentaranya di Laos terutama di wilayah bagian utara yang berbatasan dengan RRC.

Insiden-insiden perbatasan dan pembebasan rakyat Kamboja yang tertindas oleh Pemerintah Pol Pot, merupakan salah satu alasan bagi Vietnam untuk menyerbu Kamboja dan menggulingkan Pemerintah Pol Pot dan Ieng Sary. Secara ekonomis, Kamboja mungkin bisa diharapkan membantu pengadaan pangan Vietnam (Kamboja bagian timur yang berbatasan dengan Vietnam merupakan gudang beras sebelum masa perang). Namun di samping itu, Vietnam kiranya menghindaki sesuatu lain dari Kamboja yang merupakan salah satu dari negara-negara Indocina. Terlepas dari cita-cita yang diturunkan oleh "paman" Ho Chie Minh (pembentukan Federasi Indocina), Vietnam membutuhkan suatu hubungan khusus dengan Kamboja (maupun Laos) untuk memantapkan keamanannya di kawasan Indocina terhadap bahaya ancaman dari luar (terutama dari RRC). Akan tetapi berbeda dengan Laos, Pemerintah Pol Pot di Kamboja menolak penyelesaian sengketanya secara damai. Oleh karenanya perang merupakan satu-satunya cara bagi Vietnam untuk membuat bangsa Khmer menjalin hubungan khusus semacam itu. Sesuai dengan itu Vietnam menyerbu Kamboja, mengangkat Pemerintah Heng Samrin dan menandatangani perjanjian persahabatan dan kerja sama

dengan pemerintah baru Kamboja itu (Pebruari 1979). Perjanjian serupa itu telah ditandatanganinya dengan Laos (Juli 1977). Dengan demikian untuk sementara ini dapat dikatakan bahwa Vietnam telah berhasil mengkonsolidasikan keamanannya di kawasan Indocina terhadap ancaman dari luar, walaupun sampai kini ia belum berhasil menyapu bersih kekuatan Khmer Merah di Kamboja. Hubungan khusus dengan kedua negara tersebut di atas itu rupanya akan tetap dipertahankan oleh Vietnam, seperti terungkap dalam pernyataan Ketua Dewan Negara, Truong Chinh, kepada Majelis Nasional akhir Desember 1980, bahwa betapapun sulitnya keadaan ekonomi dan kehidupan sehari-hari mereka, mereka harus meningkatkan kemampuan pertahanannya untuk membela tanah air dan memenuhi kewajiban internasional mereka, terutama terhadap Laos dan Kamboja.¹ Pernyataan Truong Chinh itu secara tak langsung juga mengakui beratnya beban yang ditanggung Vietnam, baik akibat hubungan khususnya dengan kedua negara itu (terutama biaya perang di Kamboja) maupun karena peningkatan biaya pertahanan. Akibatnya, perekonomian Vietnam tidak berkembang walaupun Uni Soviet memberikan bantuan sekitar 3-6 juta dollar sehari untuk membiayai pendudukan Vietnam di Kamboja. Meskipun demikian, Pemerintah Vietnam tampaknya menerima kenyataan itu.

Untuk menunjang usahanya memantapkan keamanan nasionalnya, Pemerintah Vietnam mengharuskan rakyatnya untuk selalu siap-siaga agar setiap waktu dapat mengangkat senjata. Latihan militer dilakukan secara intensif. Sejalan dengan kebijaksanaannya itu Pemerintah Vietnam juga selalu mengingatkan rakyatnya akan adanya ancaman dari luar (terutama dari RRC) terhadap eksistensi mereka. Perang perbatasan dengan RRC (Pebruari-Maret 1979) merupakan salah satu bukti adanya ancaman itu. Oleh karenanya kesiapsiagaan perlu ditingkatkan ditengah pergulatannya mengatasi kesulitan di bidang perekonomian. Ancaman dari RRC masih merupakan momok yang perlu diperhitungkan oleh karena sewaktu-waktu bisa datang "pelajaran kedua" terhadap Vietnam.

KEHADIRAN VIETNAM DI KAMBOJA

Tampaknya kehadiran tentara Vietnam di Kamboja dikaitkan juga dengan ancaman dari RRC. Demikianpun usaha Vietnam untuk mempertahankan hubungan khusus dengan Kamboja (dan Laos). Tetapi hal itu mempersulit penyelesaian masalah Kamboja. Pemerintah Vietnam telah berulangkali mengatakan bahwa keterlibatan militernya di Kamboja akan berakhir jika

¹Lihat Nayan Chanda, "An Ideologue in Charge," *Far Eastern Economic Review*, 10 Juli 1981, hal. 16.

RRC tidak lagi merupakan ancaman bagi keamanan Vietnam. Penolakan Vietnam untuk menarik mundur seluruh pasukannya dari Kamboja itu tidak terlepas dari ancaman laten Cina tersebut. Konkritnya, Vietnam ingin agar RRC menghentikan bantuannya kepada rezim Pol Pot (Khmer Merah) dan kelompok reaksioner Khmer lainnya; menghentikan provokasi bersenjata serta tekanan militernya di sepanjang perbatasan Vietnam dan Laos; melanjutkan perundingan dengan Vietnam untuk menyelesaikan beberapa masalah yang menyangkut hubungan antara kedua negara, menandatangani perjanjian nonagresi dan koeksistensi damai dengan ketiga negara Indocina.¹ Sejauh mana pernyataan Vietnam tersebut di atas bisa dipercaya masih harus dibuktikannya. Namun sulit untuk mengatakan bahwa RRC akan menerima persyaratan Vietnam itu (kecuali mungkin perundingan bilateral), karena RRC juga mempunyai kepentingan di Kamboja, terutama setelah Vietnam semakin dekat dengan Uni Soviet, yang dianggapnya sebagai ancaman paling besar bagi keamanannya. Seandainya RRC setuju untuk menghentikan bantuannya kepada rezim Khmer Merah, maka hal itu akan berarti membiarkan Vietnam yang didukung Uni Soviet mendominasi kawasan Indocina secara mutlak. Hal ini berarti juga membiarkan Uni Soviet mengepung wilayah RRC tidak hanya dari perbatasan bersama mereka di bagian utara dan barat tetapi juga dari arah selatan. Provokasi bersenjata dan tekanan militer yang dilakukan Cina di sepanjang perbatasannya dengan Vietnam (dan Laos) dimaksudkan untuk mengalihkan sebagian tekanan Vietnam terhadap kelompok Khmer Merah di Kamboja. Dengan cara demikian Cina mengharapkan dapat memperlambat usaha Vietnam untuk menumpas sisa-sisa tentara Khmer Merah yang kini terdesak ke Kamboja bagian barat di sepanjang perbatasan dengan Muangthai. Hal ini berarti bahwa RRC masih mempunyai kesempatan untuk memulihkan kekuasaan rezim Khmer Merah. Akan tetapi sampai berapa lama keadaan seperti ini dapat dipertahankan, tergantung dari sikap mereka karena masalah Kamboja sebenarnya merupakan masalah antara RRC dan Vietnam (yang didukung Uni Soviet). Hal ini tidak berarti bahwa usaha penyelesaian yang dilakukan pihak lain seperti ASEAN tidak berguna, namun usaha seperti itu sulit mencapai hasil yang diharapkan kalau pihak-pihak yang bersengketa tidak ikut serta. Sementara itu RRC juga tidak akan bersedia menandatangani perjanjian nonagresi dan koeksistensi damai dengan ketiga negara Indocina, karena hal itu akan berarti bahwa secara tak langsung ia mengakui adanya (Federasi) Indocina yang menempatkan Kamboja dan Laos di bawah proteksi Vietnam. Tetapi RRC menentang hal itu terutama karena Vietnam adalah sekutu Uni Soviet. RRC tidak menghendaki adanya Federasi Indocina atau apapun namanya di bawah Vietnam, karena hal itu akan berarti membiarkan Uni Soviet mendapatkan tempat berpijak yang kuat

¹Lihat Sabam Siagian, *loc. cit.*, hal. VII; lihat juga Michael Morrow, "A State of Balance," (interview/Nguyen Co Thach), *Far Eastern Economic Review*, 29 Januari 1982, hal. 16.

untuk memperluas pengaruhnya di kawasan Asia Tenggara umumnya. Ketidaksenangan RRC itu telah dibuktikannya antara lain dengan penyerbuannya ke Vietnam bulan Februari 1979.

PENUTUP

Sampai kini Vietnam terpaksa menanggung konsekuensi intervensi militer-nya di Kamboja berupa bertambah beratnya beban ekonominya dan terham-batnya pembangunannya. Akibat tindakannya itu pula Vietnam menjadi terisolasi dari masyarakat internasional dan banyak negara maupun badan bantuan internasional membatalkan, menghentikan atau menunda bantuan-nya sampai Vietnam bersedia menarik kembali pasukannya dari Kamboja. Hal ini merupakan salah satu sebab macetnya perekonomian Vietnam, karena Vietnam pada dasarnya belum mampu untuk membangun secara mandiri. Keadaan ini dipersulit lagi oleh cuaca yang tidak menguntungkan (bencana alam), kemerosotan moral, korupsi maupun pengaturan dan perencanaan yang kurang realistik. Untuk memperbaiki perekonomian dan meningkatkan pembangunan di dalam negerinya, Vietnam harus memperluas jaringan hubungan perdagangan luar negerinya dan menerima bantuan ekonomi internasional. Namun selama masalah Kamboja belum diselesaikan, maka selama itu pula sulit bagi Vietnam untuk melakukan hal-hal tersebut. Oleh karenanya Vietnam mau tak mau harus tetap bergantung pda bantuan negara-negara blok sosialis terutama Uni Soviet. Usaha Vietnam untuk memperluas hubungan luar negerinya dengan negara-negara Barat masih terbatas jumlahnya dan sebagian besar bantuan yang diterimanya dari mereka adalah bantuan kemanusiaan, walaupun ada juga yang mulai membantu pem-bangunan di Vietnam (antara lain Perancis, Belgia, Belanda, Swedia, India, dan berbagai badan PBB khususnya FAO dan UNICEF). Namun Pemerintah Vietnam tampaknya tetap mempertahankan posisinya di kawasan Indocina dan bersedia untuk menerima kenyataan. Bagi Vietnam rupanya masalah pertahanan nasional, integritas negara-negara Indocina dan pembangunan ekonomi adalah sama pentingnya. Ancaman terhadap keamanan nasionalnya dianggap sebagai ancaman terhadap keutuhan seluruh kawasan Indocina. Dan ancaman itu masih saja didengungkan sehingga mobilisasi masih perlu dilakukan. Konsekuensinya adalah bahwa pengeluaran sektor pertahanan tetap tinggi sementara pembangunan harus mengalah sehingga rakyat Viet-nam masih harus menunggu lebih lama lagi untuk dapat menikmati hasil pem-bangunan Vietnam. Sampai kapan keadaan seperti ini akan dipertahankan masih sulit diketahui. Bergantung pada penguasa Vietnam, apakah perekono-mian yang akan dilaksanakan masih merupakan ekonomi perang atau apakah dalam melaksanakan rencana pembangunan tahap ketiga pembangunan

ekonomi akan diutamakan sehingga anggaran sektor pertahanan akan dikurangi. Hal ini banyak bergantung juga pada persepsi Vietnam mengenai ancaman (RRC) terhadap keamanan nasionalnya, yaitu apakah RRC masih dianggap sebagai musuh utama yang ekspansionis dan hegemonis, sehingga kesiapsiagaan masih diperlukan. Jawabannya akan banyak berpengaruh pada proses penyelesaian masalah Kamboja, karena apa yang dilakukannya terhadap Kamboja merupakan salah satu bagian strateginya untuk menangkal politik ekspansionis dan hegemonis RRC di Asia Tenggara dan politik permusuhannya dengan Vietnam.

PERUBAHAN PERANAN PBB DALAM MASALAH KOREA

Bantarto BANDORO*

Tanggal 8 Agustus 1945 Uni Soviet mendaratkan pasukannya di Manchuria dan empat hari kemudian berhasil menguasai Korea Utara. Reaksi diplomat-diplomat Amerika Serikat pada waktu itu adalah bahwa strategi penyerbuan Amerika Serikat harus diubah menjadi pendudukan militer dan perlucutan senjata lawan. Duta Besar Amerika Serikat di Moskwa misalnya mendesak Presiden Truman untuk mengambil tindakan guna mengimbangi tindakan Uni Soviet itu dan sekaligus melakukan pendudukan militer atas daerah-daerah industri di Korea. Presiden Truman menolak rekomendasi serupa itu dan sebaliknya memutuskan untuk membagi Korea dan menetapkan garis sejajar ke-38 sebagai garis perbatasan politik Korea Selatan dan Korea Utara.¹ Pada tahun 1947 masalah pembagian Korea itu menjadi hangat akibat konflik ideologi dan perang dingin Amerika Serikat-Uni Soviet. Sesuai dengan tekad Truman untuk mengakhiri perang, maka Amerika Serikat mengambil langkah-langkah reunifikasi Korea melalui perundingan komisi bersama Amerika Serikat-Uni Soviet yang dibentuk pada tahun 1947. Akan tetapi usaha ini gagal akibat konflik kepentingan Amerika Serikat-Uni Soviet. Amerika Serikat kemudian membawa masalah Korea ini ke forum PBB. Secara demikian sejak tahun 1947 masalah Korea setiap tahun tercantum dalam agenda persidangan umum PBB.

Sementara diplomat menganggap bahwa peranan PBB dalam masalah Korea kurang mencerminkan tujuan dasar pembentukan organisasi itu.

*Staf CSIS.

¹Lihat Hak Joon Kim, *The Unification Policy of South and North Korea A Comparative Study* (Seoul National University Press, 1977), hal. 31-32.

Karena negara-negara anggota yang pro Amerika Serikat merupakan mayoritas, PBB cenderung mengambil posisi yang menguntungkan Amerika Serikat dan Korea Selatan dan sebaliknya mengabaikan kepentingan Korea Utara. Hal itu antara lain terungkap dalam pembentukan komando gabungan PBB di bawah Amerika Serikat dan komisi sementara PBB mengenai Korea. Sikapnya yang "berat sebelah" itu menghambat usaha-usaha reunifikasi Korea, seperti terlihat selama periode 1947-1960. Tetapi sikap dan peranan PBB yang memihak itu (*partisan role*) pada tahun 1960-an menjadi netral (*bi-partisan role*).¹ Kunjungan (bekas) Sekretaris Jenderal PBB Kurt Waldheim ke Korea Selatan dan Korea Utara pada bulan Mei 1979 menunjukkan peranan baru PBB itu, dan sejak tahun 1976 PBB bahkan tidak mengeluarkan lagi resolusi tentang Korea. Tulisan ini membahas latar belakang perubahan peranan itu dan kejadian-kejadian di Korea, karena peranan PBB berkaitan dengan kejadian-kejadian.

PERUBAHAN PERANAN

Masalah Korea menjadi pusat perhatian pemimpin-pemimpin politik dunia, khususnya dari Amerika Serikat dan Uni Soviet seperti terungkap dalam dibentuknya komisi gabungan Amerika Serikat-Uni Soviet dan diadakannya konferensi para Menteri Luar Negeri Amerika Serikat, Uni Soviet dan Inggeris di Moskwa tahun 1945 untuk menyelesaiannya. Tetapi usaha itu gagal mencapai suatu persetujuan yang bisa diterima oleh Amerika Serikat dan Uni Soviet maupun pemimpin-pemimpin politik di Korea. Sesuai dengan kepentingannya pada waktu itu, Amerika Serikat mempertimbangkan penyelesaian masalah itu melalui forum PBB, dan pada tanggal 17 September 1947 delegasi Amerika Serikat di forum itu mendesak PBB agar mencantumkan masalah kemerdekaan Korea dalam agenda persidangan umumnya. Akan tetapi Uni Soviet menolak gagasan internasionalisasi masalah Korea ini, karena mayoritas anggota PBB pro Amerika Serikat, sehingga dapat dipastikan bahwa ia akan kalah jika diadakan pemungutan suara. Namun pada akhirnya PBB memutuskan untuk mencantumkan masalah Korea dalam agenda persidangan umum bulan Nopember 1947.² Sementara itu, pada tanggal 26 September 1947 delegasi Uni Soviet pada komisi gabungan mengusulkan penarikan semua pasukan asing dari Korea mulai tahun 1948 agar bangsa Korea dapat menentukan pemerintahannya sendiri tanpa campur tangan

¹Lihat Yang Song Chol, "The United Nations on the Korean Question Since 1947," *Korea Journal*, Vol. 21, No. 10, Oktober 1981, hal. 4.

²Lihat Leland M. Goorich, "The United Nations Security Council," James Barros, ed., *The United Nations Past, Present and Future* (London, The Free Press, 1972), hal. 29.

pihak luar. Amerika Serikat menolak usul itu dengan alasan bahwa hal itu bukan wewenang komisi.

Usul Uni Soviet ini menempatkan Korea Selatan di bawah Syngman Rhee dalam posisi yang sulit.¹ Di satu pihak ia berpendapat bahwa penarikan mundur pasukan asing bisa mempercepat reunifikasi Korea. Di lain pihak jika usul Uni Soviet itu diterima, maka Korea Selatan akan menghadapi suatu situasi di mana Korea Utara, dengan pasukannya yang terlatih dan bantuan kelompok kiri di Korea Selatan, akan mudah melumpuhkan Korea Selatan. Demikian-pun Amerika Serikat merasa bahwa penarikan mundur pasukan asing (Amerika Serikat) dari Korea akan melenyapkan harapannya untuk membentuk negara Korea Selatan yang berorientasi ke Barat. Amerika Serikat berusaha memperkuat dan mempertahankan sikap dan posisinya itu. Dalam rangka itu pada tanggal 28 Oktober 1947 delegasi Amerika Serikat di PBB mengajukan suatu rancangan resolusi kepada komite pertama (komite politik dan keamanan) Majelis Umum PBB, yang antara lain mendesak agar diadakan pemilihan di Korea dan dibentuk majelis serta pemerintah nasional dan pasukan asing ditarik sesuai dengan persetujuan antara pemerintah nasional dan pasukan pendudukan (occupying power). Selain itu, Amerika Serikat mendesak agar PBB membentuk suatu komisi sementara PBB mengenai Korea. Pada waktu yang sama delegasi Uni Soviet juga mengajukan suatu rancangan resolusi. Sidang Majelis Umum PBB tanggal 14 Nopember 1947 menolak rancangan Uni Soviet ini, sebaliknya menerima rancangan resolusi Amerika Serikat dengan perbandingan suara 43 setuju, 9 menentang dan 6 abstain. Sidang umum ini juga menyetujui pembentukan komisi sementara PBB mengenai Korea (UNTCOK), yang terdiri dari wakil-wakil Australia, Kanada, Cina, El Salvador, Perancis, India, Pilipina, Suriah dan Ukrania. Tugasnya adalah mengawasi pelaksanaan pemilihan di Korea, tetapi Uni Soviet menolaknya. Amerika Serikat kemudian mendesak PBB untuk mengadakan pemilihan secara terpisah. Guna mendapatkan dukungan bagi posisinya ini, maka pada tanggal 19 Februari 1948 Amerika Serikat mengajukan rancangan resolusi yang diterima pada tanggal 26 Februari 1948. Sesuai dengan resolusi ini maka di Korea Selatan dilangsungkan pemilihan umum (di bawah pengawasan PBB) dan sebagai hasilnya lahir Republik Korea (ROK) tanggal 15 Agustus 1948. Untuk memperkuat posisi Korea Selatan maka Amerika Serikat mengakui pemerintah baru di Seoul dan menunjuk John J. Muccio sebagai duta besarnya yang pertama untuk Korea Selatan. Pengakuan ini kemudian disusul oleh Pilipina.

Perkembangan baru di Korea Selatan ini memancing tanggapan dari Uni Soviet dan rezim Korea Utara. Untuk mengimbanginya, maka pada tanggal 9

¹Lihat Hak Joon Kim, *op. cit.*, hal. 58.

September 1948 rezim Korea Utara, dengan dukungan Uni Soviet, membentuk Republik Demokrasi Rakyat Korea (DPRK). Selanjutnya, pada tanggal 12 Oktober tahun yang sama Uni Soviet mengakui pemerintah baru Korea Utara dan menunjuk Kolonel Shtykov sebagai duta besarnya yang pertama untuk negara itu. Menyusul pengakuan oleh negara-negara Eropa Timur lainnya.¹

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa terbentuknya dua Pemerintah Korea di Semenanjung Korea itu adalah akibat perang dingin yang terjadi dalam sistem politik bipolar. Amerika Serikat dan Uni Soviet berusaha mempertahankan masing-masing pemerintah baru itu sebagai satu-satunya pemerintah yang sah di Semenanjung Korea. Konflik Amerika Serikat-Uni Soviet mengenai Korea ini terutama berawal dari kenyataan berikut. Amerika Serikat adalah negara pertama yang mengusulkan pembagian Korea. Dilihat dari segi ini maka Amerika Serikat dianggap bertanggung jawab atas pembagian itu. Kalau Presiden Truman pada waktu itu berhasil mencapai suatu persetujuan mengenai Pemerintah Korea yang bersatu, maka masalah pembagian Korea tidak akan muncul. Di lain pihak Uni Soviet juga ikut bertanggung jawab atas pembagian Korea itu. Setelah Perang Dunia Kedua ia tidak hanya menolak kerja sama dalam rangka pembentukan Pemerintah Korea yang demokratis dan bersatu, tetapi juga menghalangi usaha ke arah itu. Kehendak Uni Soviet untuk mendominasi Korea atau setidak-tidaknya Korea Utara merupakan faktor yang menentukan (crucial) dalam pembagian Korea itu. Atas dasar kenyataan ini organisasi PBB sebenarnya kurang memadai bagi penyelesaian unifikasi Korea. Sebab PBB pada waktu itu lebih merupakan "daerah pengaruh" Amerika Serikat seperti tercermin dari resolusi-resolusi yang dikeluarkan. Lagipula, karena masalah Korea ini bersifat internasional, maka penyelesaiannya juga bergantung pada perundingan-perundingan negara-negara kuat.

Yang jelas adalah bahwa dalam jangka waktu empat bulan PBB mengeluarkan dua resolusi mengenai Korea yang cenderung menguntungkan posisi Amerika Serikat dan Korea Selatan. PBB mengambil sikap itu bukan saja karena kekuatan diplomasi Amerika Serikat yang mampu menekan PBB untuk mengambil sikap sesuai dengan kebijakannya mengenai Korea, tetapi juga karena dukungan mayoritas anggota PBB yang pro Amerika Serikat dan Korea Selatan. Dilihat dari segi lain hal itu berarti bahwa PBB mengakui dua Pemerintah Korea yang terpisah dan ini semakin mempersulit usaha ke arah unifikasi.

Sejak pembentukannya pada tahun 1948, Pemerintah Korea Selatan melakukan usaha ke arah unifikasi dengan menegaskan sebagai posisi dasar-

¹Ibid., hal. 64-65.

nya bahwa ia merupakan satu-satunya pemerintah nasional yang sah di Semenanjung Korea, karena dibentuk oleh PBB melalui suatu pemilihan bebas. Sesuai dengan itu maka konstitusinya menetapkan bahwa yurisdiksi Korea Selatan akan diperluas sehingga meliputi seluruh Semenanjung Korea termasuk kepulauan-kepulauan yang berbatasan dengannya. Atas dasar ini majelis nasional Korea Selatan pada tanggal 12 September 1948 mengeluarkan suatu resolusi yang menyediakan sekitar 100 kursi di Parlemen untuk wakil-wakil Korea Utara yang dipilih berdasarkan hasil pengamatan komisi PBB mengenai Korea.¹ Ini adalah kerangka dasar pendekatan reunifikasi Korea Selatan. Selanjutnya untuk memperkuat kedudukannya sebagai satu-satunya pemerintah nasional di Semenanjung Korea, Pemerintah Korea Selatan mengambil langkah-langkah guna mendapatkan pengakuan internasional. Usaha ini antara lain dilakukan di forum PBB dan berkat usaha dan dukungan Amerika Serikat Majelis Umum PBB pada tanggal 12 Desember 1948 mengeluarkan suatu resolusi yang mengakui Korea Selatan sebagai satu-satunya pemerintah yang sah di Semenanjung itu. Di sini PBB sekali lagi menunjukkan suatu sikap yang memihak Korea Selatan.

Sebagai reaksi terhadap pengakuan itu Korea Utara juga menuntut agar diakui sebagai satu-satunya pemerintah yang sah di Semenanjung Korea. Tuntutan ini dilakukan melalui suatu usaha untuk menggulingkan (overthrow) Pemerintah Korea Selatan, seperti terungkap dalam kejadian-kejadian berikut. Pertama, Kim Il Sung berkunjung ke Moskwa awal bulan Maret 1949 dan kemudian menandatangani persetujuan ekonomi dan kerja sama kebudayaan. Secara politis kunjungan ini mempunyai arti yang lebih luas karena bisa menghasilkan persetujuan-persetujuan lainnya yang bersifat lebih rahasia, misalnya persetujuan militer. Kedua, Kim Il Sung mendesak agar partai komunis Korea Utara dan Selatan bergabung (merge) guna melindungi partai komunis Korea dari kehancuran total. Sebagai hasilnya partai pekerja Korea terbentuk pada awal bulan Juli 1949. Ketiga, Front Demokratik Korea Utara menyerukan diadakannya pemilihan-pemilihan secara nasional pada tanggal 15 September 1949. Seruan itu adalah sebagai reaksi terhadap keberhasilan kebijakan Korea Selatan menumpas gerilyawan-gerilyawan Front Demokratik Korea Selatan. Keempat, radio nasional Pyongyang menyerukan agar dilakukan kampanye nasional secara intensif guna mencapai reunifikasi damai.²

Kejadian-kejadian itu tampaknya sengaja dipola oleh golongan komunis Korea Utara bukan saja untuk menutupi agresivitas mereka tetapi juga untuk mengetahui lebih awal kemungkinan reaksi balik terhadap agresi itu. Tujuan

¹Ibid.

²Ibid., hal. 80-83.

akhir kebijakan Korea Utara adalah jelas, yaitu mengambil alih Korea Selatan dengan cara militer. Untuk mencapai tujuan ini rejim Korea Utara di satu pihak meningkatkan kesiapsiagaan militer mereka melalui perundingan-perundingan bertahap dengan Uni Soviet dan di lain pihak berusaha merongrong Pemerintah Korea Selatan melalui kegiatan subversif dan ofensif damai. Dalam menghadapi tekanan komunis ini Pemerintah Korea Selatan menunda realisasi unifikasi seketika (*immediate unification*) dan sebagai gantinya memusatkan perhatiannya pada keamanan negara. Tetapi usaha perdamaian dan keamanan itu buyar, karena pada tanggal 25 Juni 1950 Korea Utara, dengan slogan "perang adil tanah air" (*just war of fatherland*), secara besar-besaran menyerbu wilayah Korea Selatan. Dengan demikian pecahlah perang Korea.

Sebagai reaksi terhadap penyerbuan itu Amerika Serikat memutuskan untuk membantu Pemerintah Korea Selatan. Keputusan itu tampaknya didasarkan pada suatu interpretasi bahwa agresi Korea Utara itu merupakan awal kampanye Stalin untuk menguasai (*conquest*) dunia. Atas inisiatif Amerika Serikat pada tanggal 25 Juni 1950 Dewan Keamanan PBB bersidang dan mengeluarkan suatu resolusi yang antara lain menyatakan bahwa tindakan agresi Korea Utara melanggar prinsip-prinsip perdamaian yang tercantum dalam Piagam PBB dan mendesak Korea Utara agar segera menarik pasukannya dari wilayah Korea Selatan. Tanggal 27 Juni 1950 Dewan Keamanan kembali mengeluarkan sebuah resolusi yang mendesak semua anggota PBB untuk membantu Korea Selatan. Dalam rangka pelaksanaannya dibentuk komando gabungan PBB di bawah Amerika Serikat.¹ Rejim Korea Utara memprotes resolusi-resolusi itu dan pada tanggal 27 Juli 1950 mengeluarkan suatu pernyataan yang pada intinya tidak menerima tindakan sepihak PBB dan menganggap resolusi yang dikeluarkan itu tidak sah.

Peranan PBB serupa itu juga terlihat pada waktu Sekretaris Jenderal pertama PBB Trygve Lie mengeluarkan suatu pernyataan bahwa tindakan Korea Utara terhadap Korea Selatan itu melanggar prinsip-prinsip Piagam PBB dan mengancam perdamaian dan keamanan internasional. Uni Soviet tidak dapat menerima isi pernyataan itu dan sebagai akibatnya timbul pertentangan antara Trygve Lie dan Uni Soviet.² Uni Soviet berpendapat bahwa ketegangan di Korea itu timbul karena Amerika Serikat tidak menghormati deklarasi Moskwa bulan Desember 1945 yang memuat persetujuan untuk mempersatukan wilayah Korea dalam suatu negara kesatuan yang merdeka, lagipula berusaha menggunakan PBB sebagai forum untuk mendapatkan semacam

¹Lihat H.G. Nicholas, *The United Nations as a Political Institution* (London: Oxford University Press, 1975), hal. 51.

²Ibid., hal. 178.

legalitas pendudukan atas Korea Selatan guna menyerang Uni Soviet. Sikap Amerika Serikat ini kiranya tidak sesuai dengan dasar dan tujuan pembentukan PBB. Demikianpun sikap Trygve Lie bukan suatu sikap yang seharusnya diambil oleh seorang Sekretaris Jenderal. Ia seharusnya lebih mengutamakan usaha gencatan senjata antara Korea Selatan dan Utara daripada ikut-ikutan Amerika Serikat menyalahgunakan PBB. Tetapi sikap Amerika Serikat dan PBB ini merupakan salah satu faktor yang memperkuat harapan Seoul untuk mencapai kemenangan militer. Sebaliknya hal itu semakin mempersulit usaha reunifikasi.

Situasi militer di Korea tidak menguntungkan Uni Soviet dan Korea Utara, sebab pasukan-pasukan PBB di bawah Amerika Serikat berhasil memukul mundur tentara Korea Utara. Karena perkembangan ini, maka di forum PBB Uni Soviet dan sekutu-sekutunya mempola suatu taktik baru guna mencegah kontra ofensif PBB. Dalam rangka ini Uni Soviet mengajukan sebuah rancangan resolusi yang mengakui eksistensi dua Pemerintah Korea di bagian selatan dan utara dan menyerukan agar wakil-wakil Korea Utara dan Selatan serta Cina hadir dalam perdebatan PBB mengenai masalah Korea. Rancangan ini tampaknya dimaksudkan sebagai usaha untuk mencegah kekalahan total Korea Utara dari pasukan PBB. Hal itu juga bisa diartikan sebagai tanda kesediaan Uni Soviet untuk mencapai kompromi. Sebab sebelumnya Uni Soviet tidak pernah mengeluarkan suatu pernyataan yang mengakui status Seoul sama dengan Pyongyang. Sementara itu, Amerika Serikat dan tujuh negara lainnya juga mengajukan rancangan resolusi yang menegaskan kembali posisi Amerika Serikat dan PBB dalam masalah Korea ini. Sidang Majelis Umum PBB tanggal 7 Oktober 1950 menolak rancangan resolusi Uni Soviet akan tetapi menerima usul Amerika Serikat dan sekutu-sekutunya itu yang kemudian menjadi dasar terbentuknya Komisi PBB untuk Rehabilitasi dan Reunifikasi Korea (UNCURK). Bagi Korea Selatan resolusi itu merupakan suatu dukungan yang penting bagi kebijakan reunifikasinya. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pembentukan komando gabungan di bawah Amerika Serikat dan UNCURK itu semakin membuktikan peranan "partisan" PBB dalam masalah Korea.

Peranan PBB serupa itu berubah pada awal tahun 1960-an seperti tercermin dalam resolusi Majelis Umum PBB tanggal 19 Desember 1962 yang untuk pertama kalinya menyebut rezim Korea Utara sebagai penguasa (authority) untuk menerima prinsip dan tujuan PBB. Perubahan itu menunjukkan bahwa PBB mulai bersikap netral dalam masalah Korea, biarpun setiap tahun dikeluarkan resolusi mengenai masalah itu.

Sementara pengamat pada waktu itu berpendapat bahwa peranan negara-negara besar penting dalam penyelesaian masalah Korea ini. Tetapi penyele-

saihan itu tidak mesti berarti unifikasi Korea. Peranan mereka setidaknya bisa mengurangi ketegangan hubungan antar kedua Korea itu. Misalnya, dengan mengarahkan mereka untuk mencapai persetujuan damai dan melakukan perundingan Selatan-Utara secara langsung. Perundingan semacam itu terjadi pada tahun 1971 ketika untuk pertama kalinya delegasi palang merah Korea Selatan dan Utara melakukan dialog secara langsung. Puncaknya adalah komunikasi bersama tanggal 4 Juli 1972 yang menyetujui prinsip-prinsip unifikasi damai. Selain itu, dibentuk komite koordinasi Selatan-Utara guna mengatasi berbagai masalah termasuk unifikasi. Sesuai dengan perkembangan baru ini Majelis Umum PBB pada tanggal 28 Nopember 1973 menyetujui suatu resolusi yang antara lain membubarkan UNCURK dan mensahkan (approved) komunikasi bersama Selatan-Utara tanggal 4 Juli 1972 itu. Untuk pertama kalinya sejak tahun 1954 delegasi Korea Selatan dan Utara hadir dalam sidang umum itu.¹

Pada tahun 1974 Presiden Korea Selatan Park Chung Hee mengusulkan kepada Korea Utara untuk bersama-sama menjadi anggota PBB. Rationale usul Park itu adalah pertama, mengurangi ketegangan di antara dua negara itu dan kedua, memberikan kesempatan kepada bangsa Korea untuk meningkatkan prestise nasional mereka. Usul ini ditolak oleh Korea Utara karena Korea Selatan seolah-olah membenarkan (justifying) adanya dua Korea. Sebaliknya Korea Utara mengajukan pokok-pokok program reunifikasi nasional sebagai berikut: (1) pembentukan konfederasi Utara-Selatan di bawah satu nama, yaitu Republik Konfederasi Koryo; (2) penyelenggaraan sidang majelis nasional yang terdiri dari wakil-wakil partai politik dan organisasi sosial di Korea Selatan dan Utara guna membicarakan dan menyelesaikan persoalan reunifikasi; dan (3) penolakan keanggotaan bersama di PBB, dan jika Korea Selatan dan Utara ingin menjadi anggota PBB sebelum unifikasi, maka mereka harus menggunakan nama Republik Konfederasi Koryo.² Secara implisit program itu dimaksudkan untuk mendiskreditkan penguasa Korea Selatan sebagai kawan berunding. Korea Selatan menolak program itu karena menganggapnya bertentangan dengan semangat komunikasi bersama tanggal 4 Juli 1972. Pada gilirannya hal itu menimbulkan konflik dan sebagai akibatnya Dialog Selatan-Utara gagal mencapai hasil yang diharapkan.

Sebagai tanggapan terhadap kegagalan itu dan untuk mencegah konfliknya berkelanjutan, maka sidang Majelis Umum PBB tahun 1975 menyetujui

¹Lihat Sung Chul Yang, "Korean Reunification: A Functional Model," Young Hoon Kang dan Yong Soon Yim, ed., *Politics of Korean Unification* (Rescarch Center for Peace and Unification, Seoul, 1978), hal. 44.

²Lihat Hak Joon Kim, "Analysis of Major Issue in the South-North Korean Dialog: The South Korean Perspective," Young Hoon Kang dan Yong Soon Yim, ed., *op. cit.*, hal. 90-91.

dua rancangan resolusi yang masing-masing pro Amerika Serikat-Korea Selatan dan pro komunis-Korea Utara, dengan perbandingan suara 59 setuju, 51 menentang dan 29 abstain; dan 54 setuju, 38 menentang dan 50 abstain.¹ Di sini terlihat bahwa PBB mengambil posisi yang tidak memihak dalam arti melepaskan garis kebijaksanaannya semula yang memihak pada Amerika Serikat-Korea Selatan. Kunjungan (bekas) Sekretaris Jenderal PBB Kurt Waldheim ke Pyongyang dan Seoul tahun 1979 menunjukkan fase baru sikap dan peranan tidak berat sebelah (evenhanded) PBB itu. Yang jelas adalah bahwa sejak tahun 1976 PBB tidak mencantumkan lagi masalah Korea dalam agenda persidangannya. Sementara pengamat PBB mengatakan bahwa telah terjadi de-PBB-isasi (de UNized) masalah Korea.²

SEBAB-SEBAB PERUBAHAN

De-PBB-isasi di sini bisa mempunyai dua arti. Pertama, pergeseran sikap dan peranan PBB dari pro Amerika Serikat-Korea Selatan menjadi netral. Kedua, pelepasan peranannya sebagai arbiter internasional dalam masalah Korea. Dalam tahun 1950-an PBB memang lebih banyak memainkan peranan "partisan" daripada "bi-partisan", sebagai akibat dominasi pengaruh Amerika Serikat di forum itu. Pengaruh ini berkurang pada awal tahun 1960-an sehingga terjadi de-PBB-isasi masalah Korea dan ini berlangsung dalam dua tahap. Tahap pertama, berakhir pada awal tahun 1970-an, yaitu bersamaan dengan dimulainya Dialog Selatan-Utara. Namun sampai tahun 1975 resolusi tahunan mengenai masalah itu tetap dikeluarkan tetapi lebih bersifat rutin, dalam arti menyerukan kerja sama guna mencapai reunifikasi Korea. Tahap kedua terlihat pada tahun 1975 ketika Majelis Umum PBB mengeluarkan dua resolusi yang masing-masing pro Korea Selatan dan pro Korea Utara. Timbul pertanyaan mengapa peranan PBB dalam masalah Korea itu berubah.

Tidak diragukan bahwa salah satu sebab utamanya adalah komposisi keanggotaan PBB yang meningkat dari tahun ke tahun. Anggota PBB pada tahun 1945 adalah 51 negara, yaitu 13 negara dari Dunia Pertama (blok Barat-Amerika Serikat), 6 negara dari Dunia Kedua (blok Soviet) dan 32 negara dari Dunia Ketiga (negara-negara yang sedang berkembang). Dalam periode 1946-1980 jumlah ini semakin meningkat, dan kebanyakan anggota baru berasal dari Dunia Ketiga (lihat Tabel).

¹Ibid., hal. 104.

²Lihat Yang Song Chol, *loc. cit.*, hal. 6-7.

Periode	Dunia Pertama		Dunia Kedua		Dunia Ketiga		Jumlah
	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%	
1945*	13	26	6	11	32	63	51
1946-1950	14	24	6	10	37	65	57
1950-1959	21	26	10	12	50	61	81
1960-1969	21	17	11	9	91	73	123
1970-1979	22	13	12	10	115	77	149
1980-	22	14	12	7	121	78	154

Sumber: Yang Song Chol, "The United Nations on the Korean Question Since 1947," *Korea Journal*, Vol. 21, No. 10, Oktober 1981, hal. 8, yang disesuaikan dengan data keanggotaan PBB sampai bulan Oktober 1980.

Perkembangan ini adalah akibat proses dekolonisasi yang cepat yang mengubah secara tajam komposisi keanggotaan PBB, sehingga negara-negara Dunia Ketiga menguasai 2/3 mayoritas.¹ Sebagai akibatnya mobilisasi kekuatan dan kemenangan Dunia Ketiga semakin mudah dicapai. Demikian pun posisinya dalam resolusi-resolusi, deklarasi, program maupun keputusan Majelis Umum lainnya menjadi mantap. Ini pada gilirannya mempengaruhi peranan PBB. Secara politis meningkatnya jumlah negara Dunia Ketiga itu mencerminkan suatu pengaruh baru di PBB. Sebaliknya peranan kepemimpinan Amerika Serikat di forum itu menurun. Ia kehilangan kekuatannya untuk menguasai 2/3 mayoritas sehingga kurang dapat aktif memajukan kepentingan-kepentingannya. Sehubungan dengan itu sementara pemimpin Amerika Serikat mendesak untuk meninjau kembali kebijakan Amerika Serikat di PBB.

Perubahan komposisi keanggotaan itu jelas mempengaruhi suasana perdebatan mengenai masalah Korea. Negara-negara anggota baru PBB, yang kebanyakan dari Dunia Ketiga, pada prinsipnya tidak setuju dengan perlakuan tidak adil PBB terhadap Korea Utara. Oleh sebab itu mereka mendesak PBB agar mengundang wakil-wakil Korea Utara dan Selatan untuk hadir dalam perdebatan PBB mengenai masalah Korea, sebab mereka merupakan pihak yang langsung bersengketa. Selain itu, mereka berpendapat bahwa perundingan-perundingan mengenai reunifikasi Korea harus dilakukan oleh bangsa Korea itu sendiri, sedangkan PBB hanya bertindak sebagai pihak

¹Lihat Harold K. Jacobson, "The United Nations and Political Conflict: A Mirror, Amplifier or Regulator," David A. Kay, ed., *The Changing United Nations Options for the United States* (The Academy of Political Science, New York, 1977), hal. 61.

yang menyediakan sarana dialog. Semuanya ini mempengaruhi posisi Korea Utara. Misalnya, dukungan untuk seruan blok Soviet dan beberapa negara Dunia Ketiga agar PBB menarik pasukannya dari Korea meningkat dari 21 suara tahun 1966 menjadi 30 suara tahun 1970. Posisi Korea Utara ini menjadi lebih kuat ketika Cina menjadi anggota PBB tahun 1971.

Tetapi alasan de-PBB-isasi yang lebih fundamental adalah sistem organisasi PBB itu sendiri, khususnya ketidakmampuan Majelis Umum PBB untuk mengambil keputusan akhir mengenai suatu konflik internasional dan diakui hak veto negara-negara anggota tetap Dewan Keamanan. Kendala-kendala ini, yang dibarengi dengan persaingan Amerika Serikat-Uni Soviet dan pergeseran distribusi kekuatan suara yang lebih menguntungkan Dunia Ketiga, seringkali dianggap sebagai faktor yang mengurangi arti peranan PBB sebagai forum atau instrumen penyelesaian konflik dunia. Dilihat dari segi ini, maka dapat dimengerti kenapa resolusi-resolusi PBB mengenai Korea itu lebih dilihat sebagai suatu latihan retorika tahunan.

PENUTUP

Manfaat dan arti peranan PBB sebagian besar bergantung pada itikad baik anggota-anggotanya, khususnya negara-negara besar, untuk menyelesaikan konflik-konflik dunia. L. Claude mengungkapkan bahwa manfaat PBB bukan terletak pada kekuatannya, tetapi kekuatan PBB terletak pada manfaatnya.¹ Manfaat itu akan dirasakan kalau PBB berhasil menyelesaikan suatu konflik internasional. Sebaliknya ia akan dikritik kalau gagal. Faktor dominasi pengaruh negara besar bisa merupakan salah satu penyebab kegagalan itu. Pada tahun 1950-an PBB lebih berperan sebagai alat diplomasi Amerika Serikat dan sekutu-sekutunya, seperti terlihat pada waktu organisasi dunia itu membahas masalah Korea. PBB gagal mencegah timbulnya dua pemerintah di Semenanjung Korea. Ia bahkan dianggap sebagai penyebab ketegangan hubungan Selatan-Utara. Usaha-usaha unifikasinya gagal menjadi kenyataan, biarpun setiap tahun dikeluarkan resolusi sampai tahun 1975.

Peranan PBB dalam masalah Korea mulai berkurang pada awal tahun 1970-an. Namun eksistensi dua Korea sebagai "political entities" yang terpisah selama tiga dasawarsa menempatkan PBB di antara dua alternatif, yaitu memperlakukan kedua Korea secara sama (equally) atau membiarkan bangsa Korea menyelesaikan masalahnya sendiri. Sekarang ini PBB tampaknya memilih yang terakhir.

¹Lihat L. Claude, Jr., "The Peace Keeping-role of the United Nations," E. Berkeley Tompkins, ed., *The United Nations in Perspective* (Stanford: Hoover Institute Press, 1972), hal. 63.

KAMBOJA DAN LAOS: SOAL-SOAL GAWAT DI ASIA TENGGARA*

Sengketa mengenai Kamboja (sekarang Kampuchea) telah menjadi unsur katalisator konflik regional yang meliputi Laos. Pertarungan mengenai siapa akan memerintah di Phnom Penh bukan semata-mata ungkapan hubungan "fraternal" (persaudaraan) yang retak antara Partai-partai Komunis Vietnam dan Kampuchea tetapi merupakan pokok konflik yang lebih luas mengenai perimbangan atau - lebih tepat pembagian - kekuatan di Indocina yang berasumber pada pertentangan Cina-Vietnam. Sesungguhnya, sifat kompleks konflik yang menjadi terkenal karena penarikan dan keterlibatan kepentingan-kepentingan luar, mempertahankan suatu pola yang merupakan ciri Asia Tenggara sejak berakhirnya perang Pasifik.

Karena konflik mengenai identitas politik dan hubungan-hubungan luar Kampuchea melibatkan suatu soal prinsip yang fundamental, orang bisa menarik suatu perbedaan antara keadaan Kampuchea dan keadaan Laos. Namun soal prinsip tersebut tidak dapat dipisahkan untuk maksud-maksud politik praktis dari soal perimbangan kekuatan yang tepat dan dapat diterima di Indocina dan Asia Tenggara. Sesuai dengan itu setiap diskusi mengenai Laos dimasukkan dalam suatu lingkaran yang lebih luas. Di samping itu, harus dimengerti bahwa dalam membahas keadaan-keadaan Kampuchea dan Laos yang berbeda dan berkaitan, kita lebih menghadapi sasaran-sasaran daripada subyek-subyek hubungan internasional. Peranan-peranan mereka dalam konflik regional adalah lebih sebagai medan perang daripada pelaku-pelaku yang bebas. Untuk mendiskusikan persoalan-persoalan yang timbul dalam proses sengketa tentang Kampuchea dan Laos adalah perlu pertama-

*Terjemahan makalah Michael LEIFER, "Cambodia and Laos - Critical Issues in Southeast Asia," yang disampaikan dalam Konferensi ASEAN-Amerika Serikat mengenai Masalah-masalah Ekonomi, Politik dan Keamanan di Asia Tenggara tahun 1980-an, Bali, 2-5 Nopember 1981. Penterjemah adalah Asnari USMAN, staf CSIS.

tama membahas kepentingan-kepentingan pihak-pihak sengketa yang memiliki kemampuan untuk menentukan hasilnya.

Seperti dikemukakan di atas, dua persoalan yang berkaitan diajukan pada permulaan konflik yang menjadi gawat dengan penyerbuan Vietnam ke Kamboja, dan pelantikan pemerintah di Phnom Penh yang didatangkan dengan kereta api barang tentara pendudukan. Soal pertama - yang tidak berlaku untuk Laos - adalah soal prinsip. Soal ini timbul dari cara Dewan Revolusi Rakyat yang dibentuk di Phnom Penh tanggal 8 Januari 1979 mendapatkan jabatannya. Pemerintah-pemerintah yang menentang perolehan jabatan seperti itu mengatakan bahwa Vietnam dengan invasinya melintasi perbatasan internasional dan menggulingkan pemerintah yang berkuasa dan mengantikannya dengan pemerintahan yang dibentuknya sendiri, melanggar peraturan pokok sistem internasional. Ketidaksenangan dengan kekejaman (sifat kebinatangan) regim Pol Pot yang digulingkan dikesampingkan dalam pernyataan keprihatinan atas tindakan Vietnam karena keyakinan yang cukup beralasan bahwa Politbiro di Hanoi tidak digerakkan oleh pertimbangan-pertimbangan kemanusiaan. Keprihatinan itu diperkuat oleh arti yang diberikan kepada hubungan perjanjian antara Hanoi dan Moskow.

Di antara pemerintah-pemerintah regional yang paling kuatir dengan pendudukan Vietnam atas Kamboja, negara-negara ASEAN menyatakan suatu tanganpan umum bersama, didorong oleh perlunya solidaritas di antara mereka, dan oleh pengertian akan implikasi-implikasinya kalau tindakan militer Vietnam itu tidak ditentang. Penyerbuannya ke Kamboja melanggar norma-norma pokok tata regional yang dituangkan dalam Perjanjian Persahabatan dan Kerja Sama yang ditandatangani oleh pemerintah-pemerintah ASEAN pada bulan Februari 1976. Sikap mereka itu dinyatakan kembali pada banyak kesempatan dan dinyatakan dengan baik oleh Menteri Luar Negeri Pilipina, Carlos Romulo yang mengemukakan bahwa ASEAN tidak dapat menciptakan stabilitas dan perdamaian regional berdasarkan penerimaan pelanggaran prinsip-prinsip, yang dalam persepsinya merupakan satu-satunya dasar untuk suatu sistem hubungan yang sehat, teratur, dan penuh perdamaian di antara negara-negara anggota masyarakat internasional.¹

Adalah atas dasar kampanye yang berhasil untuk mempertahankan suatu prinsip yang mendukung integritas negara-negara yang rapuh setelah penjajahan bahwa pemerintah-pemerintah ASEAN telah memperoleh dukungan internasional yang kuat bagi sikap bersama mereka itu. Untuk mempertahankan sikap tersebut, lima pemerintah melanjutkan pengakuan mereka untuk

¹Pidato pada tanggal 25 Maret 1981 dalam kedudukannya sebagai Ketua Panitia Tetap ASEAN.

Pemerintah Kampuchea Demokratik yang digulingkan dan menolak mengakui pemerintahan Republik Rakyat Kampuchea yang dibentuk Vietnam. Sejauh pemerintah-pemerintah ASEAN telah mencapai kesepakatan mengenai Kampuchea dalam soal prinsip, mereka melibatkan diri untuk mencapai suatu penyelesaian politik yang mengakui pelanggaran asas itu dan berisikan usul tindakan perbaikan yang cukup untuk menegakkannya. Seperti dikemukakan Jusuf Wanandi: "ASEAN tidak dapat mengesahkan pelanggaran Vietnam terhadap kedaulatan dan keutuhan Kampuchea, betapa menariknya pun hal itu."¹

Komitmen pada soal prinsip dalam politik menimbulkan kesulitan khusus dalam mengusahakan suatu penyelesaian politik. Dalam kasus Kampuchea Vietnam sama sekali tidak menunjukkan kesediaan untuk menerima bahwa dia telah salah melanggar suatu prinsip. Sebaliknya, pemerintahnya menggambarkan intervensinya sebagai suatu tindakan jasa masyarakat internasional yang tidak seluruhnya tidak benar. Di samping itu, dia berpendapat bahwa "situasi Kampuchea sama sekali tidak mungkin dibalik lagi." Bahkan, dia menuduh bahwa pengadaan konperensi internasional mengenai Kampuchea berdasarkan resolusi Majelis Umum PBB dianggap sebagai suatu pelanggaran besar terhadap kemerdekaan dan kedaulatan Republik Rakyat Kampuchea.

Penolakan Vietnam untuk mengakui soal prinsip mengenai Kampuchea timbul dari konsepsi dan penegasan pemerintahnya mengenai perimbangan kekuatan yang tepat di Indocina. Kalau tidak mengalami "force majeure" atau menghadapi kehancuran ekonomi, rupanya pemerintahnya tidak bersedia mengakui suatu prinsip yang akan meminta suatu tingkat revisi status quo yang diciptakan dengan kekuatan senjata sejak bulan Januari 1979. Sesuai dengan itu kita harus menangani persoalan kedua yang dikemukakan dalam diskusi kita mengenai soal yang pertama, maupun dimungkinkan memasukkan pembahasan Laos di mana pengalihan kekuasaan pada tahun 1975 tidak menjadi bahan perselisihan internasional. Soal yang kedua ialah apakah Indocina tidak harus tunduk pada suatu pola persetujuan politik yang secara eksklusif dikuasai oleh prioritas-prioritas dan kepentingan-kepentingan Vietnam. Suatu pola semacam itu akan mengukuhkan kedudukan Vietnam sebagai kekuatan yang dominan di semenanjung.

Mungkin segi konflik yang paling penting yang berkisar pada Kampuchea dan mempengaruhi Laos ialah bahwa hal itu membuka kembali soal manakah pola identitas-identitas politik dan hubungan-hubungan luar yang sesuai yang tepat di seluruh Indocina. Pada akhir Perang Indocina ke-2, identitas-identitas

¹Far Eastern Economic Review, 15-21 Mei 1981.

politik Kampuchea dan Laos (maupun Vietnam Selatan) diubah akibat keberhasilan revolusi komunis. Bertentangan dengan sementara harapan, suatu pola seragam yang menunjukkan Komunisme Indocina yang monolit tidak muncul. Hubungan kerja sama antara Vietnam yang bersatu dan tegas dan Laos yang patuh sedikit berlawanan dengan hubungan yang kurang serasi antara Kampuchea merdeka yang keras dan Vietnam yang jelas gagal menjalin suatu hubungan khusus yang saling melengkapi.

Terlepas dari Politbiro di Hanoi yang memandang Kampuchea sebagai suatu bagian integral suatu daerah keamanan yang sekurang-kurangnya menuntut suatu pemerintah yang bersahabat, pola ketidakselarasan (non-conformity) politik di Indocina yang jelas bahkan sebelum akhir tahun 1975 dapat ditenggang oleh negara-negara regional dan ekstra regional yang paling memikirkan keadaan perimbangan lokal. Kenyataannya, kemerdekaan politik Kampuchea disambut baik tidak saja oleh Pemerintah-pemerintah Muangthai dan Cina, tetapi juga oleh pemerintah-pemerintah regional yang tidak melihat Vietnam sebagai sumber ancaman utama mereka. Kemerdekaan semacam itu yang diungkapkan jauh dari Vietnam membuat sifat perubahan politik Laos yang gerakan komunisnya terus menerus berada langsung di bawah sayap gerakan komunis Vietnam sejak munculnya dalam interregnum pada akhir pendudukan Jepang lebih mudah diterima.

Dalam kasus Laos, hubungan dominasi dan ketergantungan antara Hanoi dan Vientiane tampak tidak terelakkan karena tiada oposisi dalam negeri yang berarti yang dengan dukungan luar bisa merupakan suatu tantangan terhadap Partai Revolusioner Rakyat. Praktis tiada alternatif selain persetujuan diam-diam bagi pemerintah-pemerintah yang sangat cemas dengan sifat perubahan politik di Laos, terutama untuk Pemerintah Muangthai yang tidak senang dengan pembubaran kerajaan di Luang Prabang. Namun identitas politik Laos dibuat sedikit dapat diterima sehubungan dengan netralitas semu semula dalam hubungan Cina-Vietnam yang telah mulai terlihat memburuk dengan awal pendekatan kembali Cina-Amerika Serikat. Kedudukan khusus yang diperoleh Vietnam di Laos yang diungkapkan dalam bentuk perjanjian bulan Juli 1977 tidak mengganggu hubungan antara penguasa-penguasa baru di Vientiane dan pemerintah di Beijing, paling tidak pada permulaannya. Jadi meskipun mula-mula Pemerintah Laos mengambil sikap bermusuhan bersama dengan Pemerintah Hanoi terhadap ASEAN dan prioritas-prioritas regionalnya, ia kelihatan berusaha mengurangi ketegangan dengan Cina yang menyer-tai memburuknya hubungan-hubungan Cina-Vietnam selama tahun 1973.

Apakah kebijaksanaan ini diilhami oleh Vietnam dengan alasan-alasan praktis atau semata-mata adalah akibat perbedaan-perbedaan intern dalam Politbiro Laos, Pemerintah Laos tidak menunjukkan permusuhan yang tegas

terhadap Cina sampai tindakan militernya untuk menghukum Vietnam mencapai kemajuan pada bulan Maret 1979. Sesuai dengan itu, ketika hubungan-hubungan Cina-Vietnam bergerak kearah dan melalui titik putus mengenai Kampuchea, pemerintah di Beijing kelihatan berusaha membuat perbedaan antara pemerintah di Hanoi dan pemerintah di Vientiane sampai yang terakhir ini secara terang-terangan mengutuk Cina dan juga menangguhkan program pembangunan jalan Cina.

Arti sekunder Laos, yang sebagian bersumber pada keadaan geografisnya, juga jelas dari sikap Pemerintah Muangthai yang melihat penyerbuan Vietnam ke Kampuchea sebagai suatu pelanggaran lingkungan strategis. Secara ideal, Pemerintah Muangthai akan lebih senang dengan suatu jenis pemerintahan yang berbeda di Vientiane, tetapi terpaksa mengakomodasinya sebagai suatu "fait accompli" politik.

Jika hubungan-hubungan bilateral menjadi tegang akibat pandangan internasional Perdana Menteri Thanin Kraivichien, hubungan-hubungan itu menjadi semakin hangat setelah Jenderal Kriangsak Chamanan mengambil alih kekuasaan pada bulan Oktober 1977. Kenyataannya tidak lama setelah Vietnam menyerbu Kampuchea dan hanya tiga hari sebelum jatuhnya Phnom Penh, Perdana Menteri Muangthai berada di ibukota Laos di mana dia menandatangani suatu persetujuan non-agresi dan non-subversi.

Telah dikemukakan bahwa kebijaksanaan Laos terhadap Muangthai selama tahun 1978 tidak berbeda dengan kebijaksanaan Vietnam dan bahwa sehubungan dengan kunjungan Jenderal Kriangsak "Vietnam pasti berkepentingan untuk mengalihkan perhatian Muangthai dari dan untuk menenangkan ketakutan Muangthai yang timbul akibat penyerbuan Hanoi ke Kampuchea."¹ Sekalipun berlebihan untuk mengisyaratkan bahwa perhatian Pemerintah Muangthai telah dialihkan dari kejadian-kejadian dramatis di Kampuchea oleh sikap baik Pemerintah Laos, suatu "modus vivendi" dicapai dan dipertahankan selama 18 bulan sampai suatu bentrokan bersenjata di Sungai Mekong pada bulan Juni tahun 1980 mendapat arti yang lebih penting ditinjau dari penyusupan militer Vietnam berikutnya ke Muangthai dari Kamboja. Pada bulan berikutnya, sumber-sumber Cina mulai melaporkan kegiatan-kegiatan perlawanan di Laos dengan menyebutkan Front Kebebasan Nasional Laos lebih dahulu. Secara kebetulan atau tidak, sejak itu Laos dilibatkan secara lebih langsung dalam konflik regional, sedangkan Cina mulai memainkan kartu Laos melawan Vietnam yang secara militer terlibat sepanjang perbatasan utaranya dan di Kampuchea dan menghadapi kesulitan

¹Martin Stuart-Fox, 'Laos: The Vietnamese Connection' dalam *Southeast Asian Affairs*, 1980 [Institute of Southeast Asian Studies (Heinemann Asia), Singapore, 1980], hal. 203.

ekonomi dan pemerintahan domestik yang meningkat. Dengan perkataan lain, Laos menjadi titik tekanan tambahan dalam suatu strategi "atrasi" yang luas yang dimaksud untuk mengurus sumber-sumber daya dan mempengaruhi kemauan politik Pemerintah Vietnam. Jika suatu mandala sekunder konflik regional di mana tantangan intern yang didukung dari luar sejauh itu kurang gawat, Laos telah digabungkan dengan mandala utama di Kamboja yang merupakan pusat pertarungan perimbangan kekuatan di Indocina.

Di Kamboja, pertarungan militer secara langsung adalah antara pemberontak Khmer Merah yang kekuatan bersenjatanya pada pertengahan tahun 1981 diperkirakan antara 30.000-40.000 orang dengan basis penduduk sekitar 100.000 orang¹ dan kekuatan ekspedisi Vietnam 200.000 orang yang didukung rekrut-rekrut lokal pemerintah di Phnom Penh. Walaupun menunjukkan suatu kemampuan yang meningkat untuk mengganggu pasukan-pasukan Vietnam, Khmer Merah tidak mengancam kedudukan mereka sebagai suatu kekuatan pendudukan. Namun mereka mampu mempertahankan suatu konflik fisik yang hampir pasti tidak diantisipasi akan berlarut-larut serupa itu oleh Politbiro di Hanoi. Kendati unsur jalan buntu itu, dalam jangka pendek ini tidak kelihatan adanya prospek kompromi yang praktis antara kekuatan-kekuatan yang bermusuhan. Vietnam menyerbu Kampuchea untuk menggulingkan dan menggantikan suatu rezim yang dianggap sebagai tidak dapat dibiarkan sehubungan dengan pandangan politis, peri laku militer dan hubungan-hubungan luarnya. Adalah sisa-sisa gerilya rezim tersebut yang merupakan hambatan intern utama bagi konsolidasi pemerintah bonekanya di Phnom Penh. Ini juga satu-satunya alternatif politik yang dapat dipercaya; kelompok-kelompok perlawanan lainnya tidak memiliki kemampuan dan organisasi militer yang merupakan modal terbesar Khmer Merah. Dalam keadaan ini Pemerintah Vietnam menghadapi serangkaian alternatif yang kaku. Ia dapat mempertahankan ekspedisi militernya di Kampuchea walaupun dituntut bermacam-macam biaya atau memikirkan berkuasanya kembali rezim yang digulingkan pada bulan Januari 1979, tetapi bahkan lebih gusar dalam sikap terhadap Vietnam dan lebih erat berhubungan dengan Cina yang dilihat sebagai bertekad untuk mendudukannya pada tempatnya.

Dalam satu hal, persoalan yang timbul bagi Vietnam karena konflik mengenai Kampuchea adalah sangat sederhana. Keharusan strategis menuntut agar Kampuchea dimasukkan dalam hubungan khusus yang melengkapi hubungan khusus yang diadakan dengan Laos. Satu-satunya format politik yang dapat diterima ialah format yang terdiri dari suatu pemerintah penurut yang akan bertingkah laku praktis sebagai suatu pemerintah propinsi. Untuk saat ini Vietnam tidak bersedia memikirkan suatu persetujuan kompromi yang

¹Agence France Press, 8 Juli 1981 dalam BBC *Summary of World Broadcasts* FE/6771/A3/5.

bisa memenuhi suatu prioritas minimal untuk menghindari terbentuknya suatu pemerintah yang bermusuhan di Phnom Penh. Alternatif-alternatif nominal (yang hanya namanya saja) untuk Khmer Merah tidak dianggap sebagai komponen-komponen yang dapat diandalkan untuk dimasukkan dalam suatu koalisi. Front Pembelaan Nasional Rakyat Khmer yang dipimpin oleh Son Sann dan Front Persatuan Nasional bagi suatu Kampuchea yang merdeka, netral, damai dan koperatif yang dipimpin oleh Pangeran Sihanouk dipandang dengan curiga sebagai alat suatu maksud Barat yang bermusuhan. Di samping itu, gagasan koalisi tidak pernah dipikirkan oleh kaum komunis Vietnam sebagai suatu pemecahan dalam dirinya sendiri untuk suatu konflik politik. Gagasan itu hanya dipikirkan sebagai suatu tahap di jalan kearah pemecahan di mana tujuan tetapnya ialah berkuasa secara total. Lagipula, setiap penyelesaian politik berdasarkan persetujuan kompromi dengan Kampuchea yang bergantung pada penarikan militer Vietnam tidak dapat diadakan atas dasar kepercayaan dan akan membutuhkan sistem jaminan yang lebih mudah dianjurkan daripada diadakan. Dari prospektif Pemerintah Vietnam mengingat prioritas-prioritasnya, soal abadi mengenai siapa akan menjamin jaminan-jaminan itu tidak terjawab. Sebagai akibatnya kendati prospek menghadapi permusuhan Cina yang abadi dan tak mengenal belas kasihan, Politbiro di Hanoi tetap bertekad untuk menyelesaikan konfliknya dengan menempuh jalan militer di Kampuchea, paling tidak selama Uni Soviet bersedia dan mampu mendukung usaha perang Vietnam dan membantu ekonominya yang parah.

Penolakan tegas Vietnam untuk mengalah dalam soal prinsip sehingga secara sepihak mengubah perimbangan kekuatan di Indocina mendatangkan suatu masalah yang fundamental bagi pemerintah-pemerintah ASEAN. Sebagai suatu masyarakat diplomatik, ASEAN secara menyolok berhasil menolak pemuasan politik bagi Vietnam di Kampuchea biarpun tidak mampu memiliki dan menggelar kemampuan militer untuk menegakkan asas yang merupakan penopang konsesus perhimpunan itu. Usaha diplomasi saja tidak cukup untuk membalik arah kebijaksanaan Vietnam seperti terungkap dalam boikot dan hasil konferensi internasional mengenai Kampuchea bulan Juni 1981. Kenyataannya, strategi atrisi (pelumpuhan) yang dimaksud untuk melakukan tekanan yang mematahkan atas Vietnam sebagai suatu pemerintah dan suatu masyarakat terutama diilhami oleh kebijaksanaan dan prioritas-prioritas Cina yang merupakan sumber keprihatinan bagi semua pemerintah ASEAN. Tidak ada pemerintah ASEAN yang ingin melihat dominasi Vietnam di Indocina digantikan oleh dominasi Cina di semenanjung itu. Dan sekalipun dominasi oleh Vietnam atau oleh Cina akan ditolak oleh sementara pemerintah ASEAN, yang lain akan menganggap dominasi oleh Vietnam sebagai dapat ditolerir jika dilakukan dalam batas-batas tertentu dan bebas dari ketergantungan pada Uni Soviet. Namun kalau negara-negara ASEAN tidak

sependapat mengenai perimbangan kekuatan yang tepat di Indocina, mereka mempunyai suatu kepentingan bersama, yaitu bahwa Cina tidak boleh menarik keuntungan dari kegagalan Vietnam memaksakan kemauannya di Kampuchea.

Perbedaan dalam prioritas-prioritas antara negara-negara ASEAN di satu pihak dan Cina di lain pihak terungkap pada konperensi internasional mengenai Kampuchea yang diadakan di bawah naungan PBB. Walaupun konperensi tidak dapat menyediakan kesempatan bagi perundingan praktis karena pemblokiran Vietnam dan pendukung-pendukungnya, pemerintah-pemerintah ASEAN ingin memperjuangkan suatu usul penyelesaian politik yang menyeluruh yang dirancang untuk menampung kekuatiran Vietnam yang sah mengenai identitas politik pemerintah pengganti di Phnom Penh. Dengan maksud itu dilakukan usaha untuk memperoleh dukungan konperensi agar seluruh kelompok Khmer dilucuti senjatanya segera setelah penarikan seluruh pasukan asing, yaitu pasukan Vietnam, dari Kampuchea selesai. Untuk melengkapi hal ini diajukan suatu saran agar dibentuk suatu pemerintah sementara sebelum diadakan pemilihan umum yang bebas di bawah pengawasan PBB. Maksudnya ialah memberikan jaminan kepada Pemerintah Vietnam bahwa partisipasi dalam suatu penyelesaian politik mengenai Kampuchea tidak akan berarti bahwa Khmer Merah akan berkuasa lagi.

Usul-usul ini ditolak oleh Pemerintah Cina rupanya dengan alasan bahwa hal itu mencampuri masalah-masalah dalam negeri Kampuchea. Juga dikemukakan bahwa "pendekatan itu juga mengacaukan kekuatan-kekuatan keadilan dan kekuatan reaksi, karena menyamakan kekuatan-kekuatan perlawanan dengan agresi Vietnam dan kekuatan rezim Heng Shamrin, pion agresi itu." Lebih mengenai, dipertahankan bahwa "Pemerintah Kampuchea Demokratik telah menyatakan dalam program politiknya untuk mengadakan pemilihan yang bebas tanpa ancaman dari kekuatan-kekuatan bersenjata atau kekuatan-kekuatan lain manapun. Ini berarti bahwa jika tidak ada ancaman dari kekuatan bersenjata selain kekuatan yang dipimpin oleh Pemerintah Kampuchea, pemilihan yang diusulkan itu akan merupakan suatu pemilihan yang bebas."¹ Logika serupa itu, kalau biasa bagi Politbiro di Hanoi, tidak menenangkan. Dalam kenyataan usul-usul ASEAN tidak menemukan tempat dalam deklarasi konperensi. Sebagai gantinya dimasukkan suatu ketentuan lunak bagi "pengaturan-pengaturan yang tepat untuk menjamin agar kelompok-kelompok bersenjata Khmer tidak akan mampu mencegah atau mengganggu diadakannya pemilihan yang bebas."

Soal berkuasanya kembali Khmer Merah memisahkan Cina dari negara-negara ASEAN biarpun keduanya bersama-sama menentang pendudukan

¹New China News Agency, 16 Juli 1981.

militer Vietnam atas Kampuchea. Di samping itu, negara-negara ASEAN memikirkan agar pernyataan oposisi bersama itu tidak mendorong Vietnam yang telah lemah tetapi tenang ke suatu jalan buntu. Dipikirkan dua hasil yang tidak disenangi: pendudukan Vietnam di bawah dominasi Cina atau penyelamatan kedudukan Vietnam di Indocina melalui ketergantungan yang tidak pada tempatnya pada Uni Soviet yang bercokol karena dapat menggunakan fasilitas-fasilitas militernya.

Masalahnya bagi ASEAN sebagai suatu perhimpunan adalah lebih rumit akibat perbedaan-perbedaan perspektif strategis intern. Jadi sementara Muangthai menganut pandangan umum bahwa dominasi Cina di Indocina tidak diinginkan, pemerintahnya harus mengatasi masalah yang lebih langsung untuk menolak dominasi Vietnam. Karena alasan ini Muangthai terlibat aktif dalam strategi atrisi yang dimaksud untuk membalikkan arah kebijaksanaan Vietnam di Kampuchea. Strategi ini telah didorong oleh keyakinan mengenai sifat komunisme Vietnam dan apa yang dibutuhkan untuk membuatnya agar berkompromi. Selain itu rupanya terdapat sikap skeptis mengenai kemungkinan kepemimpinan Vietnam mengijinkan jalannya konflik merongrong kelangsungan hidup negara mereka. Dengan perkataan lain, seperti dikemukakan oleh sementara pemerintah ASEAN, bangsa Vietnam lebih nasionalis daripada komunis, pimpinan mereka harus memiliki rasa kepentingan yang cukup berkembang untuk mengetahui kapan berkompromi mengenai Kampuchea di hadapan prospek tunduk kepada Cina atau tergantung sepenuhnya pada Uni Soviet.

Muangthai ikut dalam strategi atrisi itu sebagai usaha untuk menempatkan suatu penyanggah antara dirinya sendiri dan musuh lamanya. Menteri Luar Negeri Siddhi Sawetsila telah menyatakan pandangan bahwa "akar masalah Indocina sekarang ini adalah soal perimbangan kekuatan."¹ Muangthai telah mampu menolak menerima "fait accompli" yang dipaksakan oleh kekuatan senjata Vietnam karena perimbangan keuntungan strategis dan taktis dinilai menguntungkannya. Faktor strategis yang pokok adalah hubungan geopolitis antara Cina dan Vietnam yang mengungkapkan permusuhan tradisional yang diperkuat dan dipertajam akibat sifat hubungan Cina dan Uni Soviet. Yang menentukan dalam posisi Muangthai adalah penolakan tegas Pemerintah Cina untuk menerima pengambilalihan kekuasaan di Kampuchea. Ia didorong lebih lanjut dalam posisi tersebut dengan bertemuinya kepentingan global Cina-Amerika Serikat secara progresif yang ungkapan regionalnya di Asia Tenggara didasarkan atas permusuhan bersama terhadap Uni Soviet. Bukti luasnya konvergensi itu sehubungan dengan Indocina terdapat dalam sikap-sikap yang

¹Khien Theeravit dan MacAlister Brown, eds., *Indochina and Problems of Security and Stability in Southeast Asia* (Chulalongkorn University Press, Bangkok, 1981).

diambil oleh Menteri Luar Negeri, Alexander Haig (dan rombongannya) selama muhibahnya di Asia Timur pada bulan Juni 1981 dan dalam pidatonya di depan konferensi internasional tentang Kampuchea dalam bulan berikutnya.

Akses ke sumber-sumber kekuatan tandingan, terutama tersedianya peralatan militer yang efektif yang dapat digunakan untuk menantang Vietnam di Kampuchea dan arus senjata dari Amerika Serikat, telah memungkinkan praktik netralitas yang retak. Ketidakterlibatan formal dalam konflik Kampuchea telah digabungkan dengan pemberian tempat perlindungan dan dukungan material bagi Khmer Merah lewat perbatasan yang tidak dapat dikontrol Vietnam. Kebijaksanaan ini bukan tanpa resiko seperti dikemukakan oleh rekan-rekan regional Muangthai. Namun tidak ada alasan yang memaksa untuk mengubah haluan karena biaya-biaya menganut strategi atrisi itu mudah diterima. Terutama Tentara Vietnam yang digelar di Kampuchea Barat tidak mampu memaksakan suatu hukuman atas Muangthai sebagai pembalasan terhadap praktik netralitas yang retak itu. Sebagai contoh, serbuhan militer dalam bulan Juni 1980 sebagai tanggapan atas apa yang disebut "repatriasi sukarela" pengungsi-pengungsi Khmer sangat terbatas akibatnya, sedangkan pilihan waktunya sebelum Konferensi Menteri Luar Negeri ASEAN di Kuala Lumpur tidak tepat.

Suatu cara di mana Vietnam dapat berusaha meningkatkan biaya kebijaksanaan Muangthai ialah melancarkan suatu penetrasi bersenjata yang besar melintasi perbatasan dari Kampuchea dengan maksud untuk menghadapi dan memalukan suatu formasi Muangthai yang mempunyai nama baik. Tujuannya ialah mengilhami suatu pergantian pimpinan dan kebijaksanaan politik di Bangkok dengan menunjukkan bahwa akomodasi dengan pengambilalihan kekuasaan di Kampuchea merupakan satu-satunya cara yang praktis. Akan tetapi orang-orang Vietnam tidak menunjukkan bahwa mereka memiliki kemampuan untuk ekspedisi semacam itu. Sumber-sumber daya militer mereka direntangkan karena tekanan-tekanan Cina yang telah lama menjajikan prospek melakukan "suatu tindakan hukuman" yang kedua. Di samping itu, para militer Muangthai yang diperkuat oleh bantuan senjata dari Amerika Serikat telah menjadi lebih percaya tanpa bantuan dapat menghadapi intimidasi lintas perbatasan Vietnam, sedangkan selalu ada prospek minta bantuan kekuatan serangan udara Amerika Serikat.

Suatu perasaan kuat bahwa biaya-biaya dapat diterima telah mendorong Pemerintah Muangthai untuk melaksanakan strategi atrisi yang dirancang untuk mempengaruhi kemauan politik pimpinan komunis Vietnam yang dianggap hanya menghormati kekuatan dalam perundingan-perundingan. Strategi ini menarik karena terbatasnya harga yang diperlukan untuk mencari perbaikan lingkungan keamanan Negara Muangthai.

Namun strategi itu mungkin terutama karena Pemerintah Cina telah menentang pola persesuaian politik di Indocina yang dipaksakan oleh Vietnam. Sebagai akibatnya, Muangthai telah menjadi suatu pihak dalam suatu strategi ciptaan Cina yang memiliki keampuhan yang tidak dapat ditandingi oleh usaha-usaha diplomatik ASEAN meskipun usaha-usaha itu menunjang isolasi internasional Vietnam. Aliansi "de facto" ini adalah sumber ketegangan dalam tubuh ASEAN sehubungan dengan kemungkinan akibat-akibat strategi atrisi yang paling buruk meskipun segala tingkat akomodasi kolektif oleh asosiasi terhadap Vietnam tidak akan mendamaikan Cina dengan pengalihan kekuasaan di Kampuchea.

Dalam konflik mengenai Kampuchea dan Laos, ASEAN telah terlibat sebagai suatu perhimpunan dalam suatu peranan diplomatik yang mengalami keterbatasan-keterbatasan yang jelas. Kesepakatan dalam tubuh ASEAN yang telah menopang keterlibatan itu didasarkan atas prinsip dan perhatian untuk kepentingan keamanan Muangthai sebagai negara garis depan dalam suatu perhimpunan yang oleh seluruh anggotanya dinilai sebagai suatu alat konsultasi antar pemerintah dan antar birokrasi yang baik. Konflik mengenai pola persesuaian politik di Indocina telah menegangkan konsesus itu karena interpretasi-interpretasi yang berbeda dalam ASEAN mengenai perimbangan kekuatan yang tepat di Indocina dan lebih langsung oleh pandangan-pandangan negatif mengenai kegunaan penerapan strategi atrisi melawan Vietnam yang eksponen utamanya adalah Cina, yang kemungkinan besar juga akan menarik keuntungan.

Soal perimbangan kekuatan di Indocina adalah faktor dinamis yang menopang konflik yang berkisar pada Kampuchea dan meliputi Laos. Kalau keterlibatan kepentingan luar yang bersaing tidak begitu kuat maka kemungkinan paling besar soal prinsip yang berkaitan dengan masalah Kampuchea akan dilupakan dalam sejarah. Sehubungan dengan pola konflik yang terjalin satu sama lain yang melibatkan negara-negara regional dan negara-negara luar, tetapi tidak mungkin memikirkan rekonsiliasi posisi-posisi manapun yang bisa melandasi suatu penyelesaian politik. Penyelesaian yang ideal akan berupa pembentukan kembali pemerintahan Kampuchea begitu rupa sehingga dapat diterima oleh Vietnam maupun Cina yang saling bermusuhan dan ketidakpercayaannya menjadi penggerak Perang Indocina ke-3. Namun kendati pertumpahan darah dan biaya-biaya material perang itu, pihak-pihak intern ataupun pendukung luar mereka tidak bersedia menerima kekalahan militer atau jalan buntu militer. Dengan perkataan lain, pada kedua pihak dirasakan adanya hubungan positif antara penerapan sarana-sarana militer dan pencapaian tujuan-tujuan politik. Sampai tingkat simetris itu berubah, proses dan pola konflik mengenai Kampuchea dan Laos akan berlangsung terus.

PERANAN REGIONAL PAPUA NIUGINI DI PASIFIK SELATAN

Ronald NANGOI*

PENDAHULUAN

Papua Niugini baru merdeka pada tahun 1975 setelah dijajah oleh Australia (sesudah Jerman dan Inggeris), sehingga tergolong negara merdeka yang berumur muda di kawasan Pasifik Selatan. Maka peranan regional (dan internasional) negara ini juga relatif muda dan terbatas, apalagi pada tahun-tahun permulaan masa kemerdekaannya, karena Papua Niugini harus menangani masalah-masalah dalam negerinya.

Tetapi perkembangan menunjukkan bahwa Papua Niugini cenderung untuk memainkan peranan yang lebih besar di kawasan Pasifik Selatan. Selain bersama-sama negara-negara Pulau Pasifik menentang kolonialisme dan percobaan-percobaan nukir di kawasan ini melalui Forum Pasifik Selatan, Papua Niugini mengirimkan pasukan ke Vanuatu guna membantu proses kemerdekaannya.

Peranan seperti ini menimbulkan spekulasi bahwa Papua Niugini berambisi untuk menjadi pemimpin negara-negara Pasifik Selatan. Apalagi dalam tahun-tahun terakhir ini Papua Niugini mengajukan usul-usul kepada negara-negara tetangganya untuk membentuk suatu kesatuan politik seperti OAU (Organisasi Persatuan Afrika) dan pasukan keamanan bersama di kawasan. Luasnya wilayah dan besarnya jumlah penduduknya memungkinkan Papua Niugini untuk memainkan peranan kepemimpinan.

Namun faktor-faktor lain seperti ketergantungannya dalam bidang ekonomi dan keamanan terutama pada Australia kurang menunjang peranan semacam itu. Ini tampaknya disadari pihak Papua Niugini, karena secara bertahap dia berusaha mengurangi ketergantungannya akan bantuan-bantuan Australia.

*Staf CSIS.

ARTI KAWASAN BAGI PAPUA NIUGINI

Walaupun secara geografis Papua Niugini juga termasuk wilayah Asia, Papua Niugini telah resmi menyatakan diri sebagai bangsa Pasifik (Selatan). Kebijakan luar negerinya antara lain menegaskan bahwa "Papua Niugini sepatutnya diidentifikasi sebagai negara Pasifik Selatan."¹

Pernyataan diri ini didasari paling tidak dua pertimbangan. Pertama, Papua Niugini merasakan keterikatan etnis dan kebudayaan yang amat erat dengan bangsa-bangsa Pasifik Selatan. Penduduk Papua Niugini termasuk rumpun Melanesia seperti sebagian besar penduduk Pasifik Selatan (khususnya penduduk Pulau Solomon, Vanuatu, Kaledonia Baru, dan Fiji). Kedua, di kawasan Pasifik Selatan, Papua Niugini mempunyai kedudukan yang paling menonjol di antara negara-negara pulau, karena jumlah penduduk, luas wilayah dan potensi sumber daya alamnya. Kedudukan seperti ini tidak mungkin dirasakan Papua Niugini di kawasan Asia. Dr. U. Sundhaussen, dosen Universitas Papua Niugini, mengatakan: "Kalau di Asia Tenggara, posisi Papua Niugini kurang menguntungkan karena ia lebih kecil dalam arti luas, penduduk, militer, dan kurang mampu dan lebih muda, di kawasan Pasifik Selatan, suatu Papua Niugini yang merdeka akan menjadi negara terbesar dalam arti wilayah dan penduduk. Lebih dari 60 persen seluruh penduduk Pasifik adalah penduduk Papua Niugini. Negara ini akan melampaui perdagangan luar negeri, GNP, kemampuan militer semua negara pulau, sekali mereka merdeka. Cukup jelas bahwa Papua Niugini bisa memainkan peranan yang menonjol di kawasan Pasifik Selatan, tetapi tidak bisa berbuat demikian di Asia Tenggara."²

Pernyataan diri sebagai bangsa Pasifik Selatan itu berarti bahwa Papua Niugini ingin hidup bersama bangsa-bangsa Pasifik Selatan di kawasan tersebut. Menjelang kemerdekaannya, Papua Niugini berulang kali menyatakan bahwa prioritas utamanya adalah kawasan ini. Michael Somare pernah mengatakan: "Saya menjamin bahwa kami merasa ikatan kebudayaan dan etnis dengan bangsa-bangsa Pasifik Selatan, dan kewajiban serta komitmen utama kami dalam hubungan internasional ditujukan pada negara-negara ini, mereka secara pasti merupakan prioritas utama kami dalam masalah internasional."³

¹Lihat *Papua New Guinea Foreign Affairs Review*, Vol. 1, No. 4, hal. 9.

²Lihat Dr. U. Sundhaussen, "That PNG Should Try to Play A Significant Role in Both Southeast Asian and South West Pacific Region," dalam James Griffin, Ed., *A Foreign Policy for An Independent Papua New Guinea* (Sydney: Angus and Robertson Pty. Ltd., 1974), hal. 104.

³Lihat June Verrier, "Priorities in Papua New Guinea's Evolving Foreign Policy," *Australian Outlook*, Vol. 28, No. 3, Desember 1974, hal. 297.

Keterlibatan Papua Niugini dengan negara-negara Pasifik Selatan itu terungkap dalam tindakan-tindakan berikut: (a) menjadi anggota Forum Pasifik Selatan yang aktif; (b) mendukung dekolonisasi di Pasifik Selatan seperti pengiriman bantuan militer ke Vanuatu (terdiri atas 1 pleton infantri, 2 pesawat ringan, dan unsur tunjangan) dan janji untuk mengajukan masalah dekolonisasi Kaledonia Baru dan Polinesia Perancis ke Komisi PBB mengenai dekolonisasi; (c) mengecam usaha-usaha percobaan nuklir Perancis di Mururoa dan rencana pembuangan sampah nuklir dekat Mikronesia oleh Jepang, dengan alasan utama bahwa kegiatan-kegiatan nuklir di kawasan itu akan mengakibatkan pencemaran udara; dan (d) mendesak negara-negara seperti Australia dan Selandia Baru untuk melakukan kerja sama ekonomi yang lebih adil dengan negara-negara Pasifik Selatan.

Keterlibatan Papua Niugini di Pasifik Selatan itu sekaligus menimbulkan kesan bahwa negara ini ingin memainkan peranan yang menonjol di kawasan tersebut. Proses dekolonisasi di Pasifik Selatan menguntungkannya, karena peranan negara-negara Barat yang kuat seperti Inggeris dan Perancis akan berkurang sehingga Papua Niugini bisa mengambil alih tanggung jawab regional mereka. Oleh sebab itu Papua Niugini juga tidak senang bahwa Australia dan Selandia Baru menyatakan diri sebagai bagian kawasan Pasifik Selatan.

Kesan atau spekulasi ini semakin kuat apabila dilihat usul-usul baru pihak Papua Niugini kepada negara-negara Pasifik Selatan. Pertama, seperti dikemukakan sebelumnya, Papua Niugini mengusulkan pembentukan suatu aliansi politik yang baru di Pasifik yang sejajar dengan OAU. Usul ini diajukan dalam Konperensi Pasifik Selatan yang diadakan di Port Moresby dalam bulan Oktober 1980 tetapi belum mendapat tanggapan serius, karena rupanya negara-negara pulau ini merasa digagahi oleh konsep ini.¹ Selain itu, ia juga mengusulkan pembentukan pasukan pemelihara perdamaian Pasifik. Maksud pembentukan pasukan ini ialah agar negara-negara Pasifik Selatan menyelesaikan sendiri konflik yang timbul di kawasan serta menjauhkan campur tangan pihak luar.² PM Julius Chan mengatakan bahwa pasukan tersebut "penting sekali bagi stabilitas pertahanan di negara kepulauan untuk mempertahankan diri terhadap gangguan luar."³ Keberhasilan operasinya di Vanuatu kiranya mendorong Papua Niugini untuk mengajukan konsep ini, apalagi karena ia merasa bahwa Australia dan Selandia Baru tidak selalu mau melibatkan diri dalam masalah keamanan Pasifik.⁴

¹Lihat *Asia 1981 Year Book*, hal. 223.

²Lihat *Kompas*, 11 Agustus 1981.

³Lihat *Kompas*, 13 Agustus 1981.

⁴Lihat *Antara*, 18 Nopember 1981.

Tetapi keinginan Papua Niugini untuk memainkan peranan kepemimpinan ini bisa menimbulkan masalah lain di kawasan Pasifik Selatan, yaitu persaingan dengan Fiji. Fiji selama ini terutama sebelum Papua Niugini merdeka memainkan peranan sebagai wakil kawasan Pasifik Selatan, karena pada waktu itu Fiji adalah satu-satunya negara kawasan yang menjadi anggota PBB. (Sebelum Papua Niugini merdeka, Fiji menolak keinginannya untuk menjadi anggota Forum Pasifik Selatan). Papua Niugini tampaknya berusaha menyaingi Fiji dengan usulnya mengenai suatu aliansi politik di Pasifik Selatan, sedangkan sebelumnya Fiji mendukung suatu organisasi pembangunan Pasifik yang didukung Amerika Serikat. Keinginan Papua Niugini untuk berperan cenderung meningkat di bawah pemerintahan PM Julius Chan, karena sewaktu pemerintahan M. Somare, Papua Niugini bersikap "low profile". Malahan hubungan antara Papua Niugini dan Fiji amat baik, apalagi karena pada tahun 1974 kedua negara mengeluarkan suatu komunike bersama yang menyangkal aspirasi akan suatu kepemimpinan regional.¹

Namun keinginan untuk berperan secara menonjol itu kiranya bisa diwujudkan, karena selain kemampuannya melebihi kemampuan negara-negara pulau, Papua Niugini secara tidak resmi dianggap sebagai pemimpin regional di kalangan sebagian besar negara Melanesia. Dibandingkan dengan negara-negara Polinesia, penampilan para pemimpin Melanesia lebih radikal dan blak-blakan, sehingga negara-negara Polinesia bisa kalah suara. Mereka tampaknya ingin bersatu dan memainkan peranan yang aktif di kawasan Pasifik Selatan, tanpa campur tangan negara-negara metropolitan seperti Perancis, Inggeris dan Amerika Serikat. PM Vanuatu Father Walter Lini mengatakan: "Saya ingin melihat (hubungan) negara-negara Melanesia - Fiji, Papua Niugini, Kepulauan Solomon, dan Vanuatu - semakin erat. Hubungan mereka yang didasari suatu ideologi dan prinsip-prinsip politik yang mendasar seharusnya mulai diperjelas di masa mendatang. Saya mengharapkan bahwa dalam tahun-tahun berikut ini identitas Melanesia bisa memperoleh bentuk yang jelas. Ini bisa menjadi titik tolak bagi hubungan bangsa-bangsa Melanesia yang efektif. Kami bisa memainkan peranan yang penting di Pasifik dan dunia secara menyeluruh."²

Mereka tampaknya tidak merasa bahwa peranan regional Papua Niugini masih terbatas pada kerja sama politik dan kebudayaan (misalnya penyelenggaraan festival-festival kesenian bersama), dan kurang mampu untuk memberi bantuan (ataupun bekerja sama) dalam bidang ekonomi. Papua Niugini sen-

¹Lihat Gregory E. Fry, "Regionalism and International Politics of the South Pacific," *Pacific Affairs*, Vol. 54, No. 3, Fall 1981, hal. 473.

²Lihat Raj Vasil, "Pacific Voices," *New Zealand International Review*, Vol. VI, No. 3, Mei/Juni 1981, hal. 3.

diri masih amat menggantungkan diri pada negara-negara maju, khususnya Australia dan Selandia Baru. Kerja sama ekonomipun masih sulit karena negara-negara ini umumnya sama hasil-hasil produksinya. Usaha-usaha yang sedang dilakukan oleh negara-negara Pasifik Selatan ini meliputi desakan kepada negara-negara maju untuk meningkatkan impor hasil-hasil produksi mereka; undangan bagi penanaman modal asing; dan usaha untuk memperoleh bantuan-bantuan asing.

KETERGANTUNGAN PAPUA NIUGINI PADA AUSTRALIA

Pembahasan mengenai Papua Niugini dan hubungan luar negerinya tidak lengkap tanpa melihat kaitannya dengan Australia. Kedua negara ini mempunyai keterikatan sejarah yang cukup kuat, dalam arti bahwa Papua Niugini merupakan jajahan Australia untuk jangka waktu yang cukup lama. Di samping itu, Papua Niugini amat menggantungkan diri pada Australia, khususnya dalam bidang ekonomi, permodalan, teknologi, dan keamanan, sehingga pembangunan di Papua Niugini banyak ditentukan oleh peranan Australia.

Papua Niugini Sebagai Jajahan Australia

Menurut catatan sejarah, Papua Niugini yang pada waktu lalu terbagi atas wilayah Papua dan wilayah New Guinea pernah dijajah oleh Australia. Pada tahun 1906 Papua menjadi wilayah Australia, sedangkan New Guinea menjadi bagian Wilayah Perwalian PBB (UN Trust Territory) di bawah pengawasan Australia pada tahun 1920. Pada tahun 1949-1973 kedua wilayah itu berada dalam pengawasan Australia, pada tanggal 1 Desember 1973 memperoleh pemerintahan sendiri dan pada tanggal 16 September 1975 kemerdekaan penuh.

Pada saat itu Pemerintah Australia rupanya menyadari bahwa sistem penjajahan dalam bentuk apapun harus dihapus. Gough Whitlam pada tanggal 13 Nopember 1972 mengatakan: "Kami akan bekerja sama secara sepenuh hati dengan Dewan Perwakilan Rakyat New Guinea (New Guinea House of Assembly) untuk mencapai jadwal bagi pemerintahan yang mandiri dan merdeka, tidak hanya karena kewajiban Australia di PBB, tetapi karena kami yakin bahwa adalah salah dan tidak wajar bagi suatu negara seperti Australia untuk terus menguasai jajahannya."¹ Dengan demikian Papua Niugini

¹Lihat Claire Clark (ed.), *Australian Foreign Policy* (North Melbourne: Cassel Australia Limited, 1973), hal. 201.

memperoleh kemerdekaan tanpa kesulitan (kecuali sedikit masalah dalam negeri Papua Niugini berupa gerakan-gerakan separatis).

Kemerdekaan itu juga tidak mengubah hubungan Australia dengan Papua Niugini yang telah dijalin selama penjajahan Australia. Pihak Australia menyatakan bahwa "kemerdekaan tidak akan mengubah beberapa faktor dasar yang mempengaruhi hubungan kami di masa mendatang, faktor geografis adalah satu di antaranya. Papua Niugini adalah tetangga asing kami yang paling dekat. Adalah wajar bagi kedua negara untuk bersahabat satu sama lain, karena tindakan-tindakan masing-masing negara sangat mempengaruhi kepentingan yang lain."¹

Pendapat seperti ini menunjukkan bahwa selain faktor sejarah, faktor geografis dan strategis menjadi dasar pertimbangan Australia untuk tetap mengikatkan diri dengan Papua Niugini. Terdapat pandangan bahwa sebagai negara tetangga, keamanan Papua Niugini amat mempengaruhi wilayah Australia, apalagi karena pada waktu-waktu itu dikuatirkan bahwa Papua Niugini akan menghadapi masalah perbatasan dengan Indonesia.

Oleh sebab itu Pemerintah Gough Whitlam menetapkan secara khusus kebijakan luar negeri terhadap Papua Niugini dengan menyatakan bahwa perlu diciptakan suatu Papua Niugini yang bersahabat, bersatu dan aman,² dan bahwa Australia akan bekerja sama secara erat dengan Pemerintah Papua Niugini melalui program-program ekonomi yang terjamin dan terperinci.

Bantuan Australia untuk Papua Niugini

Sebaliknya Papua Niugini mempertahankan hubungannya dengan Australia karena amat membutuhkan bantuan Australia untuk pembangunannya. Selama penjajahan Australia, Papua Niugini banyak menerima bantuan ekonomi dari pihak Australia. Menurut W.G. Hayden M.P., pernyataan-pernyataan banyak Menteri Papua Niugini menunjukkan bahwa negara mereka menginginkan agar bantuan diteruskan dalam bentuk sekarang, yaitu bantuan dana yang tidak mengikat,³ walaupun dikurangi jumlahnya.

Ketergantungan Papua Niugini pada Australia khususnya di bidang ekonomi tidak begitu mengherankan, antara lain karena selama penjajahan

¹Lihat June Verrier, *loc. cit.*, hal. 291.

²Lihat Claire Clark (ed.), *Australian Foreign Policy*, *loc. cit.*, hal. 172.

³Lihat The Hon. W.G. Hayden M.P., "Australian Foreign Policy: Morality and Reality," *Australian Outlook* Vol. 32, No. 1, April 1978, hal. 13-14.

Australia ini, perekonomiannya dikuasai pihak Australia. Penelitian Brookfield¹ menunjukkan bahwa Australia menguasai sektor moneter, pertanian, kehutanan, dan perikanan (baik unsur produksi maupun distribusi).

Setelah kemerdekaanpun, Australia terus menanamkan modalnya di pelbagai sektor penting seperti pertambangan, eksplorasi minyak, perikanan, kehutanan, pertanian, transportasi, perhotelan/pariwisata, dan konstruksi. Mengenai bantuan luar negeri Australia, dalam 5 tahun pertama (1975-1980) Papua Niugini menerima sebanyak A\$ 930 juta, dan 5 tahun berikutnya (1981-1986) A\$ 1,3 miliar. Bantuan Australia selama ini banyak menentukan perkembangan kegiatan dan pembangunan ekonomi Papua Niugini, karena, seperti dilaporkan Ralph Premdas, program bantuan Australia meliputi 3 unsur utama, yaitu: (a) bantuan hibah (grant) langsung bagi anggaran Papua Niugini; (b) bantuan hibah khusus yang mencakup spektrum kegiatan yang luas termasuk pertanian; dan (c) bantuan bagi proyek-proyek yang spesifik.² Dilihat dari artinya, bantuan Australia cukup besar, karena misalnya pada tahun 1977 bantuannya adalah 90 persen (\$ 250,2 juta) dari seluruh jumlah bantuan yang diterima Papua Niugini (\$ 274,2 juta).

Australia memprioritaskan bantuan luar negeri untuk Papua Niugini. Ia telah memberikan lebih dari 90 persen dari seluruh dana bantuan (ke kawasan Pasifik Selatan) setiap tahun kepada Papua Niugini.³ Misalnya, pada tahun 1977, bantuannya adalah sebesar \$ 250,2 juta dari bantuan untuk Pasifik Selatan yang berjumlah \$ 270,3 juta.

Namun Papua Niugini berusaha mengurangi ketergantungannya akan bantuan Australia itu secara bertahap. Pada tahun 1976, kedua negara sebenarnya telah mengadakan semacam perjanjian untuk mengurangi nilai bantuan Australia sebesar 2 persen setiap tahun. Menurut Wolfers, ketergantungan Pemerintah Papua Niugini akan bantuan telah berkurang dari 60 persen pengeluaran pemerintah pada tahun 1972 menjadi 27 persen pada tahun 1980, dan diharapkan akan berkurang lagi menjadi 10 persen menjelang akhir dasawarsa.⁴

¹Lihat Ralph Premdas, "Toward A Papua New Guinea Foreign Policy: Constraints and Choice," *Australian Outlook*, Vol. 30, No. 2, Agustus 1976.

²Ibid., hal. 269.

³Lihat Edward P. Wolfers, "Papua New Guinea in 1980: A Change of Government, Aid, and Foreign Relations," *Asian Survey*, Vol. XXI, No. 2, Februari 1981, hal. 278.

⁴Ibid.

Kerja Sama Perdagangan Kedua Negara

Dalam bidang perdagangan, Australia menjadi partner dagang utama Papua Niugini, meskipun skala perdagangan mereka kecil dibandingkan dengan perdagangan Australia dengan negara-negara Barat. Impor Papua Niugini yang terbesar berasal dari Australia, tetapi eksportnya ke Australia kecil sekali. Impor Papua Niugini dari negara ini meliputi mesin, beras, daging kaleng, bahan bakar, besi dan baja, serta bahan kimia, sedangkan eksportnya terutama berupa hasil-hasil pertanian seperti kopi, coklat, kayu, karet dan minyak kelapa.

Oleh sebab itu dalam kerja sama perdagangan, Papua Niugini merasa tidak diperlakukan secara adil oleh pihak Australia. Defisit perdagangan yang dialaminya cukup besar. Misalnya pada tahun 1978/1979 Papua Niugini mengalami defisit sebesar \$ 223,3 juta (ekspor Papua Niugini ke Australia berjumlah \$ 69,7 juta, sedangkan impornya \$ 293,7 juta). Ini berarti bahwa jumlah defisit Papua Niugini hampir sama dengan jumlah bantuan Australia baginya (rata-rata sebesar \$ 200 juta per tahun).

Untuk mengatasi masalah perdagangan ini Papua Niugini mendesak Australia agar meningkatkan pembelian hasil-hasil produksinya; mengusulkan diversifikasi perdagangan terutama dengan Jepang dan negara-negara Eropa; dan memberi kesempatan kepada mereka untuk menanamkan modalnya di Papua Niugini.

PAPUA NIUGINI DAN KEAMANAN REGIONAL

Kontribusi Papua Niugini bagi kawasan Pasifik Selatan dalam bidang keamanan masih terbatas, dan sejak merdeka baru memberikan bantuan kepada Vanuatu dan mengusulkan pembentukan pasukan keamanan regional di Pasifik Selatan. (Namun di antara negara-negara pulau Pasifik Selatan selain Australia dan Selandia Baru, Papua Niugini memiliki kemampuan pertahanan terbesar, karena mereka boleh dikatakan tidak memiliki angkatan bersenjata). Selama ini juga keamanan dan pertahanan Papua Niugini masih mendapat bantuan dari Australia.

Perhatian Australia terhadap Keamanan Papua Niugini

Faktor keamanan merupakan latar belakang perhatian Australia berupa bantuan yang begitu besar untuk Papua Niugini. Karena kedua negara ini

bertetangga, Australia terutama menguatirkan kemungkinan keguncangan dalam negeri Papua Niugini karena hal itu bisa mempengaruhi keamanannya. Menjelang kemerdekaan Papua Niugini, pihak Australia kuatir bahwa gerakan-gerakan separatis dan masalah perbatasan dengan Indonesia akan mengancam keamanan Papua Niugini. Hedley Bull pada tahun 1972 mengatakan: "Papua Niugini yang merdeka akan menghadapi masalah pengawasan garis depannya dengan Indonesia dan patroli perairan serta wilayahnya. Pada saat sekarang Indonesia tidak lagi mengancam Papua Niugini, tetapi bisa dibayangkan bahwa suatu pergantian pemerintah di Jakarta akan membangkitkan kembali kebijakan-kebijakan yang bersifat ekspansionis."¹

Papua Niugini sendiri waktu itu juga memperlihatkan kekuatirannya akan Indonesia. Ia kuatir bahwa suatu konflik militer dengan Indonesia akan berakhir dengan kekalahannya, karena Indonesia memiliki sebanyak 130 juta rakyat dan kekuatan militer (yang besar).² M. Somare juga mengatakan pada tahun 1969 di depan Dewan Rakyat Papua Niugini: "Kami sering mendengar bahwa PBB mengecam 'kolonialisme Asia' dan bahwa itulah yang sedang terjadi sekarang ini di perbatasan kami, dan itulah kolonialisme Indonesia."³ Kekuatiran ini tidak lepas dari kecurigaan terhadap Indonesia akibat masalah Irian Jaya dan Malaysia-Indonesia pada tahun 1960-an.

Oleh sebab itu Australia sering menyatakan kewajibannya untuk melindungi Papua Niugini antara lain menanggung biaya pembangunan militernya. Alasan-alasan sejarah dan strategi menyebabkan Australia selalu memperhatikan agar tetangga dekatnya tetap merdeka, aman serta bebas dari ancaman luar.⁴

Hubungan dengan Indonesia Semakin Baik

Akan tetapi setelah Papua Niugini merdeka kesan akan ancaman agresi Indonesia berkurang dan malahan hubungan kedua negara semakin baik. PM M. Somare akhirnya mengakui bahwa Indonesia tidak mempunyai tujuan-tujuan ekspansionis. Kalau sebelumnya Papua Niugini kuatir akan kemung-

¹Lihat Hedley Bull, "Australia's Defence," disunting Ken Keith, *Defence Perspectives* (Wellington: Price Milburn and Company Limited, 1972), hal. 96.

²Lihat Ralph Premdas, *loc. cit.*, hal. 273.

³Lihat Terence Wesley Smith, "Papua New Guinea: Problems and Prospects," *New Zealand International Review*, Vol. V, No. 3, Mei/Juni 1980, hal. 7.

⁴Lihat Ken Keith (ed.), *Defence Perspectives*, *loc. cit.*, hal. 10.

kinan serbuan Indonesia, maka kemudian ia kuatir bahwa masalah OPM (Organisasi Papua Merdeka) akan merusak hubungannya dengan Indonesia. Kegiatan gerilya OPM terutama dalam waktu-waktu yang lalu amat mengkuatirkan, karena selain beroperasi di perbatasan kedua negara, mereka menggunakan wilayah Papua Niugini sebagai basis kegiatan militer mereka melawan satuan-satuan angkatan bersenjata Indonesia.¹

Papua Niugini malahan membantu usaha-usaha Pemerintah Indonesia untuk mengatasi masalah pelarian Indonesia dari Irian Jaya. Mereka telah mengadakan perjanjian bahwa pelarian-pelarian tersebut adalah imigran ilegal yang harus dikembalikan kepada penguasa-penguasa perbatasan Indonesia.² Selain itu, Papua Niugini bersikap untuk tidak mentolerir segala kegiatan memusuhi Indonesia.

Pada tahun 1979, kedua negara menandatangani persetujuan perbatasan dan menurut penilaian persetujuan itu dilaksanakan dan kerja sama antara kedua pasukan keamanan berhasil baik.³ PM Julius Chan sewaktu berkunjung ke Jakarta dalam bulan Desember 1980 menegaskan lagi bahwa pemerintahnya menganggap Irian Jaya sebagai bagian integral Indonesia.⁴

Sikap bersahabat Papua Niugini dengan Indonesia kiranya sesuai dengan sasaran-sasaran kebijakan regionalnya, yaitu: (a) memperkokoh hubungan dengan ASEAN (Indonesia adalah salah satu anggotanya); dan (b) menjalin kerja sama yang konstruktif dengan negara-negara tetangga.

Selain itu Pemerintah Papua Niugini telah menyadari bahwa ia sebaiknya membina hubungan baik dengan Indonesia, karena Indonesia memainkan peranan penting dalam percaturan politik internasional, termasuk peranan aktif dalam perkembangan ASEAN. Hubungan baik dengan Indonesia berarti memberi kesempatan kepadanya untuk juga menjalin hubungan baik dengan ASEAN. Ini penting karena secara demikian ia bisa memainkan peranan regional yang lebih luas, misalnya sebagai penghubung antara kawasan Pasifik Selatan dan Asia Tenggara.

¹Lihat Terence Wesley Smith, *loc. cit.*, hal. 6.

²Lihat Ralph Premdas, "Papua New Guinea in 1977: Elections and Relations with Indonesia," *Asian Survey*, Vol. XVIII, No. 1, Januari 1978, hal. 64. Papua Niugini membedakan dua jenis pelarian dari Indonesia, yaitu: (a) pelarian yang berstatus *permissive residence* yang hanya dijinkan menetap 1 kali 24 jam dan kemudian diserahkan kepada PBB untuk mengurusnya termasuk deportasinya; dan (b) pelarian yang berstatus mendapat kewarganegaraan karena memenuhi persyaratan, tetapi kalau melakukan kegiatan-kegiatan politik praktis apalagi bermusuhan dengan Indonesia akan ditindak tegas.

³Lihat Colonel Colin East, "What of West Irian?", *Pacific Defence Reporter*, Februari 1982, hal. 44.

⁴*Ibid.*

PENUTUP

Peranan regional Papua Niugini kiranya bisa mengarah pada peranan kepemimpinan di kawasan Pasifik Selatan di masa mendatang. Faktor geografis dan penduduk yang menguntungkan menempatkan Papua Niugini sebagai negara paling menonjol di kawasan Pasifik Selatan (selain Australia dan Selandia Baru). Dalam usia relatif muda negara ini memperlihatkan perhatian yang besar untuk kawasan Pasifik Selatan dan melibatkan diri secara aktif dalam urusan-urusannya, baik secara langsung maupun melalui Forum Pasifik Selatan. Sebagai akibatnya beberapa negara Melanesia mulai menganggapnya sebagai pemimpin tradisional mereka.

Papua Niugini juga telah menjalin hubungan yang baik dengan beberapa negara Asia (bahkan telah diterima sebagai peninjau dalam pertemuan-pertemuan ASEAN). Hubungan ini bisa memberi peluang kepada Papua Niugini untuk memainkan peranan yang lebih luas di kawasan-kawasan tetangganya. Misalnya, secara politis, Papua Niugini bisa memainkan peranan sebagai penghubung antara ASEAN dan Forum Pasifik Selatan. Secara budaya, ia bisa lebih memperkenalkan kawasan regionalnya kepada negara-negara Asia dan *vice versa*. Dan secara ekonomis, ia bisa melakukan diversifikasi kegiatan ekonomi dengan negara-negara Asia (tidak hanya dengan Australia dan Selandia Baru).

Namun beberapa faktor seperti keterbelakangan dalam bidang ekonomi serta teknologi dan ketergantungan yang besar pada negara maju terutama Australia tampaknya kurang menunjang peranan kepemimpinan di kawasan Pasifik Selatan, sehingga Papua Niugini secara bertahap perlu memusatkan perhatiannya pada pembangunan dalam negeri dan mengurangi ketergantungannya pada Australia. Ini setidak-tidaknya akan semakin memantapkan kedudukannya sebagai salah satu negara kuat di Pasifik Selatan.

CSIS CSIS



Untuk menunjang kegiatan studi mahasiswa, para peneliti maupun lembaga-lembaga universitas, instansi-instansi pemerintah dan umum, CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) menyediakan penerbitan berupa majalah dan buku-buku:

ANALISA

terbitan berkala, menyajikan beberapa analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh staf CSIS maupun dari luar CSIS. Termasuk dalam seri ini adalah MONOGRAF yang membahas satu analisa tertentu. Harga per eks Rp. 500,— langganan setahun (12 nomor) Rp. 6.000,— sudah termasuk ongkos kirim, untuk Mahasiswa Rp. 4.800,—

THE INDONESIAN QUARTERLY

Majalah triwulan, memuat karangan-karangan hasil pemikiran, penelitian, analisa dan penilaian yang bersangkut paut dengan masalah-masalah aktual Indonesia di forum nasional maupun internasional. Harga per eks Rp. 800,—, langganan setahun (4 nomor) Rp. 3.200,—

BUKU—BUKU

hasil penulisan staf CSIS baik mengenai strategi, ekonomi, ideologi, politik, hubungan internasional, pembangunan, hukum, sosial budaya dan lain-lain.

Penerbitan-penerbitan tersebut di atas dapat diperoleh di Toko-toko Buku, atau langsung pada:

BIRO PUBLIKASI — CSIS

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES
Jl. Kesehatan 3/13, Jakarta Pusat Telepon 349489

Untuk menunjang kegiatan pengkajian CSIS juga menyediakan PERPUSTAKAAN dan CLIPPINGS yang terbuka untuk pencinta pengetahuan, analis dan peneliti dengan koleksi yang eksklusif, penyediaan data yang lengkap dan informasi yang cepat. Untuk keperluan tersebut hubungilah:

PERPUSTAKAAN CSIS dan BIRO INFORMASI DAN DATA CSIS
Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta Pusat, Telepon 356532-5

CSIS CSIS